

GOVP1200613572

T0007174

연구보고 2005.10.

축산자조금사업 평가와 자조금제도 개선

박 영 인 연구 책임
박 종 수 연구 위원
정 찬 진 연구 위원

이 보고서는 농림부의 용역의뢰를 받아 수행한 연구 결과로서
농림부의 공식적인 의견이나 입장이 아닙니다.



한국자조금연구원

머 리 말

21세기 한국축산업은 국내 수요측면의 발전기회에도 불구하고 국내외 공급측면의 경쟁위기를 걱정하지 않을 수 없다. 국내 생산성을 높이고 안전 축산물을 공급하는 과제에 못지않게 수입 축산물과의 경쟁, 그리고 자급률제고가 초미의 관심사로 되어있다. 이러한 상황에서 국내 축산물의 수요확대와 축산업의 생존대책을 강구하는 것은 산업과 정부가 현명하게 풀어가야 할 숙제라 할 수 있다.

축산물 수요창조와 시장개발의 방법으로 산업차원의 자조금제도가 세계적으로 널리 활용되고 있다. 자조금(自助金)이란, 영어의 checkoff(미국형)와 levy(유럽형)의 개념을 통틀어 1982년부터 우리가 쓰고 있는, 아직 사전에도 올라있지 않은 농업부문의 용어이다. 이 제도는 농산물 생산자가 농산물 판매대전에서 조금씩(판매대전의 0.1% - 0.5%정도) 공제, 취합하여 자기산업의 공통문제, 예를 들면 수요개발과 생존발전 문제를 농민스스로가 정부와 함께 대처하기 위하여 소정의 법률에 의거, 공동 수행하는 민주적인 프로그램이다.

미국형 자조금제도가 한국에 처음 소개된 것은 1980년대 중반이고 축산업계와 정부의 노력으로 1990년에는 농어촌발전특별조치법에 자조금 조항이 삽입되어 축산에서 먼저 임의자조금 형태로 시작하였다. 그 후 농산물유통및 가격안정에 관한 법률로 원예부문도 착수하였고, 2002년에 제정된 축산물소비 촉진등에 관한 법률에 따라 현재 한우와 양돈산업이 의무자조금을 실시하고 있으며, 낙농과 양계도 그 뒤를 이어가는 준비를 하고 있다. 아시아에서는 최초로 시행되고 있는 본격적인 자조금 사업인 것이다.

자조금을 말해 온 역사가 벌써 20년, 맨 처음 법률 제정하여 실시한 지도 15년이 지났다. 그러나 이 제도는 농민의 적극적인 참여(투표)를 전제로 하고 관련부문의 이해와 협조가 필요한 까닭에 제대로 정착하여 소기의 목적을 달성하기가 쉽지 않다. 지난날 정부가 거의 일방적으로 정책을 결정, 집행하던 것과는 달리 그 형성과 평가과정까지 농민이 관여하게 되는 시장경제체제하의 민주농정 실현이기 때문이다. 아직까지는 초기단계를 벗어나

지 못한 관계로 농민계몽의 수준에서 긍정적인 시각만을 강조하며 시행해 오고 있으나 앞으로 여러 가지 실제상황을 경험하다 보면 많은 우여곡절을 겪게 될 것이다.

축산 각 품목이 그렇게도 영원하던 의무자조금이다. 이제는 그 길이 트여 농민의 결집된 의지와 관련산업이 협력하는 모습을 보일 때이다. 그래서 산업과 정부의 합동사업이 이 시대의 한국 축산업을 지탱, 발전시키는데 큰 보탬이 되어야 할 것이다. 우리의 민주역량과 시장체제는 금후 많은 난관도 극복하고 자조금제도가 안정적으로 기능수행하게 할 것으로 믿는다.

이 보고서는 축산부문이 의무자조금을 의욕껏 실시하는 과정에서 2005년 8월 말을 기준하여 자조금사업의 분석, 평가와 제도개선에 관하여 연구한 내용이다. 이런 유형의 기본적인 연구가 그동안 수행된 것이 없어 여러 가지로 미비한 점이 많은 것을 자인하면서 금후 더욱 구체적이고 내실있는 연구에 임할 것을 다짐한다.

그동안 이 연구를 위하여 지원, 격려해 주신 농림부 당국과 연구에 참여하신 여러분께 감사의 말씀을 드리고 이 보고서가 축산 뿐 아니라 다른 품목의 자조금 연구와 실시에도 보탬이 되길 기원한다.

2005년 10월 일

한국자조금연구원
이사장 박영인

차 례

머 리 말

제 I 장 서 론

- 1. 연구배경과 목적 1
- 2. 연구내용 및 방법 2
- 3. 국내외 연구동향 3
- 4. 연구성과 및 활용방안 4

제 II 장 축산자조금사업의 평가 및 분석

- 1. 축산물의 소비 촉진과 자조금제도 5
- 2. 축산물자조금제도의 도입 경위와 현황 7
- 3. 주요 축종별 자조금사업 추진 상황과 평가 10
 - 3.1 낙농자조금
 - 3.2 양돈자조금
 - 3.3 한우자조금
 - 3.4 양계자조금
- 4. 축산물 자조금사업의 향후 과제 44

제 III 장 외국의 축산자조금 제도

- 1. 북미주의 자조금 46
 - 1.1 미국
 - 1.2 캐나다

| | |
|-------------------|----|
| 2. 유럽의 자조금 | 74 |
| 2.1 EU | |
| 2.2 영국 | |
| 2.3 네덜란드 | |
| 2.4 독일 | |
| 2.5 덴마크 | |
| 3. 대양주의 자조금 | 81 |
| 3.1 호주 | |
| 3.2 뉴질랜드 | |

제 IV 장 축산자조금제도의 개선방안

| | |
|--------------------------|----|
| 1. 자조금제도의 일반적 검토 | 88 |
| 1.1 자조금제도의 원형고찰 | |
| 1.2 한국 자조금제도의 기반조성 | |
| 2. 자조금제도의 실상과 개선방안 | 99 |
| 2.1 실상개요 | |
| 2.2 개선방안 | |

제 V 장 요약 및 제언

| | |
|------------|-----|
| 참고문헌 | 149 |
|------------|-----|

부 록

표 차례

제 II 장

- <표 II-1> 연도별 낙농자조금 조성액
- <표 II-2> 낙농자조금사업에 대한 소비자의 태도
- <표 II-3> 음용우유의 소비량과 소비영향 요인간의 회귀분석 결과
- <표 II-4> 음용우유의 실제 소비량과 추정소비량
- <표 II-5> 소비촉진활동에 대한 필요성 여부
- <표 II-6> 양돈자조금 사업에 대한 지지도
- <표 II-7> 양돈자조금사업으로부터의 수혜인식
- <표 II-8> 양돈자조금사업으로부터의 당사자별 수혜정도에 대한 평가
- <표 II-9> 양돈자조금의 정부보조에 대한 인식
- <표 II-10> 양돈자조금 운용내역에 대한 인식
- <표 II-11> 돼지 소비촉진활동에 대한 소비자의 태도
- <표 II-12> 변수의 설명
- <표 II-13> 모델의 추정결과(종속변수 1nMQ)
- <표 II-14> 돼지고기 소비촉진 활동의 비용, 편익 비교
- <표 II-15> 연도별 양계자조금 조성액

제 III 장

- <표 III-1> 1990년 이전 연방의회 제정 산업별 자조금법
- <표 III-2> 주요 농산물의 자조금 부과율
- <표 III-3> 연간 자조금 조성실태
- <표 III-4> 축종별 자조금 부과율

<표 III-5> 덴마크의 양돈부과금

<표 III-6> 품목별 자조금 부과율과 관련법

제 IV 장

<표 IV-1> 자조금 정책과정의 시기와 주체

<표 IV-2> 품목별 자조금관련 특성

<표 IV-3> 자조금 원칙을 기준한 현행제도의 위상

<표 IV-4> 주요항목별 법규내용 및 문제점 요약

그림차례

제 II 장

- <그림 II-1> 광고 호감도의 지속성 변화
- <그림 II-2> 음용우유의 실제 소비량과 추정 소비량
- <그림 II-3> 우유 기초광고에 의한 수요곡선의 이동
- <그림 II-4> 축종별 월별 도축수의 지수 및 산지가격 지수(1월 - 12월)
- <그림 II-5> 축종별 년도별 도축수의 지수 및 산지가격 지수(2001 - 2004)

제 III 장

- <그림 III-1> 수직공급곡선과 광고의 경제적 효과
- <그림 III-2> 우상향 공급곡선과 광고의 경제적 효과
- <그림 III-3> 육류 및 양모 업계별 자조금 지출내역

제 IV 장

- <그림 IV-1> 제도개선의 기본 틀과 개선요목

제 I 장 서 론

1. 연구배경과 목적

농축산물자조금사업은 “축산물의소비촉진등에관한법률”(이하 축산물자조금법이라함)과 동법 시행령 및 시행규칙, 그리고 “농산물유통및가격안정에관한법률”(이하 농안법이라함)과 동법 시행령 및 시행규칙에 의거 실시되고 있다. 2000년 이전에는 농어촌발전특별조치법(1990년 4월 법률 제 4228호로 제정·공포)에 근거하였다.

축산자조금은 양돈(돈육)과 양계(계란 및 계육)는 1992년, 우유(낙농)는 1999년, 사슴(녹용)은 2004년부터 각각 해당 생산자단체(협회)의 주관하에 임의자조금사업을 시작하였으며, 이 가운데 돈육은 2004년 4월부터 의무자조금을 조성·운용하고 있고 한우의 경우 2005년 2월 대의원 투표에서 만장일치로 의무자조금제도의 도입을 결정함으로써 금년 5월부터 자조금을 거출하고 있다. 낙농과 육계부문에서도 임의자조금을 의무자조금으로 전환하기 위한 공감대형성과 의견수렴절차가 진행중에 있다.

한편 축산법은 축산자조금법에 의해 축산업자들이 조성한 자조금에 대응한 축산발전기금의 지원근거를 규정함으로써 정부는 축산업자들이 임의 또는 의무적으로 조성한 자조금의 100% 범위 이내에서 대응자금을 지원하고 있다.

그러나 자조금제도를 도입·추진하는 초기 단계에서 임의자조금사업의 경

우 무임편승자의 상존과 의무자조금사업의 경우 자조금의 설치와 운용주체, 거출창구, 거출한도, 운용방법과 범위, 대의원선출, 정부의 지도감독 등을 포함한 다양한 문제점이 야기되고 있다.

미국에서 시작된 자조금제도(checkoff programs)는 오랜 기간 동안 다양한 시행착오를 거치면서 농업분야에 의무자조금을 착실히 도입·정착하고 있으며, EU와 영연방제국에서 전통적으로 시행하고 있는 농산물 판매 부과금 제도(levy system)는 농민자조활동의 일환으로 선진국 농업부분에 널리 활용되고 있다.

이에 우리나라의 축산자조금제도를 합리적으로 정착시키기 위해서는 현재 추진중인 축산자조금사업을 종합적으로 평가·분석하고 선진 외국의 자조금제도를 벤치마킹함으로써 축산자조금제도의 합리적인 개선방안을 강구할 수 있는 체계적인 연구가 필요한 시점에 있다.

이 같은 필요에 의해 본 연구는 현재 우리나라에서 추진 중에 있는 임의 및 의무 축산물 자조금사업을 실증적으로 평가하고 북미주, 유럽, 대양주 등의 축산자조금 조성 및 운용방법과 성공요인 및 경험 등을 살펴 한국형 축산자조금제도의 합리적 개선방안을 제시하는 데 목적이 있다.

2. 연구내용 및 방법

이 연구에서는 낙농을 위주로 한 임의자조금과 양돈을 위주로 한 의무자조금의 사업평가 및 분석과 주요 외국의 축산물자조금 조성·운용방법, 그리고 평가시스템에 대한 종합적인 조사를 수행하며, 자조금사업의 성공요인을 조사·분석한다.

그리고 자조금사업에 대한 제도적 개선과 발전 방향을 연구하기 위하여 한국자조금의 역사와 개황, 품목별 특성 및 문제점의 유형별 분석, 임의자조금과 의무자조금, 자조금 관련부문의 역할과 기여 확대방안 등의 세부 사항을 연구 검토한다.

또한 현행 축산자조금법 검토와 개정연구를 위하여, 하나의 축산물에 2개 이상의 축산단체가 있는 경우 합리적인 자조금의 설치 및 관리위원회의 기능, 대의원회의 기능 확대, 연관단체의 협력 대책, 정부의 자조금사업에 대한 적절한 지도 및 감독의 방안 등에 관하여 검토한다.

이러한 사항을 심도 있게 연구하기 위하여 기존 연구 자료의 조사와 축산업자 및 기타 이해 당사자의 의견을 우편 설문조사에 의하여 수렴하며, 선진외국의 사례를 현지 출장하여 직접 조사하였다.

그리고 자조금에 대한 국내 학자가 극소수에 그치고 있음으로, 각 분야별의 연구내용에 따라 연구를 분담하였으며, 특히 미국을 비롯한 해외 자조금사업에 대한 연구분야는 실제로 현지에서 자조금 관련분야를 연구하고 있는 오클라호마 대학교수와 공동으로 수행하였다.

3. 국내의 연구동향

우리나라의 자조금에 대한 논의는 1985년부터 본격적으로 시작되었으며, 자조금사업의 실제적 도입은 1992년을 필두로 양계와 양돈부문에서 극소수 농가들이 자발적으로 납부하여 조성·운영하는 임의자조금제도로부터 개시되었고, 1998년부터 시작한 낙농부문은 초년도에는 80%를 상회하는 농가가 자조금사업에 참여하였으나, 이후 점차 참여율이 떨어져 2004년의 경우 70% 수준에 머물고 있다. 그러나 양돈부문에서 2004년부터 의무자조금이 실시되고 있다.

그럼에도 자조금에 대한 연구는 극히 미미하여 한국자조금연구회(현 한국자조금연구원의 전신)의 회원을 주축으로 연구된 소수 연구에 그치고 있는 실정이며, 다만 박 등(1999, 2000, 2001, 2002)이 '낙농자조금에 대한 광고효과'를 한정적으로 조사·분석한 바가 있다. 따라서 자조금제도 전반에 대한 연구와 금후 개선 및 발전 방안에 관한 것은 전무한 상태이다.

미국의 경우는 의무자조금이 실시되기 시작한 1980년대 초반부터 다양한 전문 연구기관이나 연구팀을 통하여 각 품목별로 자조금사업에 대한 종합적인 연구를 실시하여, 문제점들을 개선해 나가고 있다.

4. 연구성과 및 활용방안

축산물의 소비확대를 통한 축산농가의 안정적인 소득증진과 소비자의 합리적인 소비패턴 정립에 기여하고, 축산자조금에 대한 농가 및 축산관련단체 그리고 정책당국의 인식을 제고하며, 효율적인 자조금 운영방안의 제시로 축산관련 기관간의 기능조정애 하나의 지침서로 쓰일 수 있게 될 것이다.

그래서 향후 자조금 관련법 개정 등 제도개선에 활용하여 시대적응적인 산업과 정부 협력 체제하에서 축산업의 발전도모에 유용하게 쓰이고 다른 농산물의 자조금사업 실시와 금후 자조금에 대한 연구에도 참고자료가 될 것이다.

제 II 장

축산자조금사업의 평가 및 분석

1. 축산물의 소비촉진과 자조금제도

우유와 쇠고기, 돼지고기, 닭고기와 계란 등을 포함한 대부분의 축산물은 그 생산을 위해서 고정투자를 많이 해야 하고 생산기간도 장기간이 필요함으로 생산과 공급이 매우 경직적일 수밖에 없다. 따라서 개별 축산농가는 해당 축산물이 시장에 초과 공급될 때에 생산과 공급을 단기적으로 조절하기가 매우 어렵다. 그러므로 생산량을 감축하지 않고 농가의 실질소득을 꾸준히 유지·증대시켜 나가기 위해서는 증산된 축산물에 대한 소비시장을 꾸준히 확대시켜 나가야 한다. 따라서 무한의 경쟁경제체제에서 축산농가가 안정적인 소득을 지속적으로 확보해 나가기 위해서는 소비자로부터 선택받을 수 있는 고품질의 안전한 축산물을 생산하는 것이 축산경영의 필요조건이라면, 고품질의 안전한 축산물의 시장이 지속적으로 확대될 수 있도록 소비촉진활동에 참여하는 일은 축산경영의 충분조건인 것이다.

그러나 이러한 소비촉진활동에 필연적으로 수반되는 것이 비용이며, 이 비용을 축산물의 소비촉진활동을 통해서 이익을 직접적으로 혜택 받는 축산 농가들이 공동으로 부담하여 조성한다면, 그 공동조성액이 바로 자조금

이다. 즉, 특정 산업의 이해 당사자들이 특정 사업목표를 설정하고 사업수행에 필요한 자금을 그 사업수행을 통해 혜택을 받는 자들이 공동으로 부담하여 조성하고 운용하는 특정의 목적기금이 소위 자조금(check-off funds, self-help funds)이다. 이러한 자조금은 일반적인 조세(taxes, duties)와는 근본적으로 다르다. 조세는 국가가 재정을 확보하기 위해서 국민에게 납세를 의무화하는 비자율적인 비용인 반면에 자조금은 특정 산업의 구성원들이 그들 산업을 스스로 보호하고 발전을 꾀하기 위해서 민주적인 방식에 의해 자발적으로 부과·부담하여 조성하는 자율적인 자금(autonomous funds)이기 때문이다. 그러므로 자조금은 특정 산업에 속하는 단체의 한 구성원 또는 일부의 힘만으로는 해결할 수 없는 그 산업전체의 문제를 공동(collective action)으로 해결하기 위해 공동으로 조성하여 운용하는 공동의 자발·자율적(voluntary and autonomous)인 자금이다. 따라서 축산물자조금은 특정 축산물을 생산하는 축산 농가들이 개인적으로나 그들 일부의 힘만으로는 해결할 수 없는 사업 즉, 축산물의 소비홍보, 새로운 축산물제품의 개발과 보급, 소비자 교육과 조사·연구 등을 포함한 축산물의 소비촉진활동 사업 등을 위해 제한적으로 쓰여지는 축산농가의 자구적 자금인 것이다.

이러한 자조금을 조성하는 방법은 두 가지로 나누어 생각할 수 있다. 그 하나는 관련산업 구성원의 결의와 동의를 바탕으로 민주적 절차에 따라 납부제도를 법제화하여 모든 구성원이 의무적으로 납부토록 하는 의무자조금제도(mandatory check-off system)이고, 다른 하나는 의무납부의 규정이 없이 구성원들이 자발적으로 납부하여 조성하는 임의자조금제도(voluntary check-off system)이다. 그런데 임의납부제도는 부담자들의 자율성이 크게 보장되는 것 같지만, 동일한 산업에서 동일한 혜택을 받으면서도 비용부담에는 참여하지 않는 무임편승자(free rider)문제 등으로 인해 사업추진에 한계가 있을 수밖에 없다는 결점이 있다. 예컨대 미국에서는 이미 1950년대부터 축산 농가들의 자발적인 모금에 의한 축산물자조금제도가 도입되었다. 그러나 초창기에 농가들의 자발적인 부담에 의해 조성되었던 자조금제도는 자금의 모금이 활발하지 못했을 뿐만 아니라 예산의 계획과 집행의 불확실성, 무임편승자에 대한 불만문제 등이 지속적으로 대두됨으로써 결국

성공적으로 정착되지 못하였다. 이에 1974년 계란을 필두로 1980년대에는 우유를 비롯한 쇠고기 돼지고기 등 모든 축산물에 걸쳐 해당의 모든 축산농가가 의무적으로 자조금을 납부하도록 법제화 하였으며, 의무자조금제도에 대한 법제화는 각 생산자 단체들이 주관하여 축산농가들의 자발적인 청원에 의해 지극히 민주적인 방법으로 이루어졌다. 이렇게 조성된 의무자조금은 국내소비촉진은 물론 해외시장을 개척하는 데에도 활발히 이용되고 있으며, 그 효과 또한 매우 높은 것으로 평가되고 있다.

한편 자조금의 납부는 자칫 농가의 부담을 가중시키는 또 하나의 손실적 비용으로 인식될 수 있으나 농가가 소액의 비용부담으로 그 부담액을 크게 상회하는 적정한 수익을 올릴 수 있다면, 그것은 수익을 위한 투자인 것이다. 쇠고기와 돼지고기, 닭고기, 계란 등을 포함한 대부분의 축산물은 완전경쟁시장에서 시장의 수요와 공급의 원리에 의해서 시장가격이 결정된다. 따라서 축산 농가들이 부담한 자조금을 이용하여 해당 축산물에 대한 소비촉진을 실시함으로써 궁극적으로 해당 축산물에 대한 시장 수요가 증가된다면, 단기적으로는 해당 축산물의 시장공급량이 일정하더라도 시장가격의 상승에 따른 농가수취가격의 상승과 소득증대로 연계될 수 있을 것이며, 장기적으로는 농가의 생산 및 공급증대와 더불어 가격안정(상승)을 동시에 이룰 수 있음으로서 농가의 수익이 생산증대 및 가격상승 부분만큼 증대될 수 있는 것이다. 특히 우리나라 한우와 돼지 및 닭고기산업의 경우 자조금제도를 통해 수출촉진과 국내 비인기 부위의 선호도를 개선하기 위한 합리적인 소비자교육과 정보를 제공함으로써 수입육의 틈새시장을 공략한다면 국내 시장을 방어하는 데에도 효율적으로 이용될 수 있을 것이다.

2. 축산물자조금제도의 도입 경위와 현황

UR협상의 타결과 WTO의 출범에 따른 축산물의 전면적인 개방으로 인해 정부가 주도하여 축산물 수급 및 가격안정사업을 추진하는 데에는 한계가

있을 수밖에 없게 되었으며, 상대적으로 축산물 수급 및 가격안정에 대한 축산농가의 역할이 증대됨에 따라 축산농가가 자율적으로 축산업을 지켜나갈 수 있는 시스템을 구축하는 것이 필연적인 과제로 대두되었다.

이에 1980년대 후반에서부터 학계와 업계에서는 축산업에 자조금제도 도입의 필요성을 강조하고 이에 대한 연구도 적극적으로 실시하기 시작하였다. 이의 결과로 인해 정부는 1990년 4월에 농어촌발전특별조치법 제13조에 임의자조금제도를 실시할 수 있는 법적인 근거¹⁾를 마련하기에 이르렀다. 이후 농어촌발전특별조치법에 의한 자조금관련 내용은 보다 구체적으로 보완되어 2000년 6월에 농산물유통및가격안정에관한법률²⁾로 이전되어 규정되었다. 축산부문에서는 대한양돈협회와 대한양계협회가 임의자조금제도를 규정하고 있는 농어촌발전특별조치법과 동법 시행령에 근거하여 1992년 6월에 농림부로부터 자조금사업에 대한 승인을 받았고, 그 회원들의 자발적인 참여를 전제로 자조금사업을 최초로 추진하기 시작했다. 그러나 동사업은 축산농가의 자조금사업에 대한 공감대 부족과 소극적인 참여로 인한 과도한 무임편승자때문에 정착되지 못하고 본래의 목적을 달성하지 못했다. 한편 한국낙농육우협회가 주도하고 있는 낙농자조금의 경우는 장기간의 의견수렴과정을 통해 자조금사업에 대한 낙농가들의 공감대를 형성시켰을 뿐 아니라 자조금의 거출창구가 집유 또는 유가공 주체로 단순화되어 있기 때문에 비교적 큰 무리없이 1999년 8월부터 시작하여 2004년 현재까지

-
- 1) 농어촌 발전특별조치법 제 13조 ①항은 농림부장관은 특정 농산물을 생산하는 농민이 생산자조직을 조성하여 당해 농산물의 판로확대, 수급조절 및 가격안정을 도모하기 위해서 자조금을 조성·운영하는 경우에는 그 생산자단체에게 보조금을 지급할 수 있다라고 규정하였으며, 동법 시행령 제 23조 ①항은 법 제 13조 1항의 규정에 의한 자조금은 농민이 생산자단체를 조직하여 자율적으로 당해 생산자 단체에 납입하는 금액으로 조성한다라고 규정하였다.
 - 2) 농안법 제 7조(자조금의 적립지원) 및 동법시행령 제 8조(자조금의 조성 방법 등)와 제 9조(보조금의 지급), 그리고 동법시행규칙 제 8조(자조금의 관리·운영에 관한규정)를 통해서 농산물 품목별 생산자단체가 임의 자조금을 조성하여 운영하는 경우 정부의 지원근거와 지원방법, 지원 품목 등을 구체적으로 규정하였다. 그러나 2002년 5월에 축산물 소비촉진 등에 관한 법률이 제정·공포됨으로서 농안법에서 축산물에 대한 자조금은 제외하였다.

지속적으로 실시해 오고 있다. 낙농가가 납유하는 원유 1kg당 1원씩을 거출하여 조성된 자조금으로 대중매체를 통한 공익광고 위주의 소비촉진활동을 전개하고 있으며, 그 효과도 지금까지는 어느 정도 달성한 것으로 평가되었다. 그러나 낙농자조금사업 역시 사업실시 초기에는 80%이상의 낙농가가 참여하는 성과를 보였지만 최근에는 그 참여비율이 점차 낮아지고 있으며, 거출금액이 극히 소액일 뿐 아니라 사업에 대한 지속성이 보장되지 못함으로서 장기적이고 체계적인 소비촉진프로그램을 수립하기에는 아직도 크게 미흡한 실정이다.

이에 임의자조금사업의 한계성을 경험한 축산단체들은 낙농육우협회, 양돈협회, 양계협회, 축협중앙회 등 4개 단체가 주축이 되어 1998년 6월 농림부에 축산물의 의무자조금제도를 도입할 수 있는 법제화를 건의하였다. 이어 1999년부터는 축산지도자들을 중심으로 축산자조금법 입법 서명운동을 실시하는 등 축산자조금법 입법에 대한 적극적인 의지를 보이면서 2000년 8월에는 한우·낙농육우·양돈·양계협회의 공동 명의로 국회에 축산자조금법제정에 관한 청원을 제출하였다. 국회 농림해양수산위원회에서는 2001년 11월 축산업자조금법에 관한 공청회를 개최하여 관계기관 및 학계, 법률제안단체, 수납기관, 축산농가 등을 포함한 이해 당사자들의 의견을 청취하는 등 다양한 의견수렴과정을 거쳐 최종 법안을 입안하였고, 드디어 2002년 5월에는 축산물에 대한 의무자조금을 실시할 수 있는 법적 근거가 포함되어 있는 “축산물소비촉진등에관한법률”(이하 축산자조금법이라 함)이 제정·공포되기에 이르렀다. 2002년 11월에는 동법 시행령과 시행규칙이 제정·공포됨으로서 이른바 의무자조금제도를 도입할 수 있는 한국적 축산자조금법이 마련된 것이다. 축산자조금법은 각 축종별 축산단체의 주관 하에 임의 또는 의무자조금을 도입할 수 있는 근거를 규정하고, 특히 축산단체가 의무자조금제도를 도입하고자 할 경우에는 대의원 투표를 거치는 등 축산 농가들의 의견을 충분히 수렴토록 규정함으로써 자조금의 민주적인 조성과 관리가 가능토록 하였다.

3. 주요 축종별 자조금사업 추진상황과 평가

3.1 낙농(우유)자조금

3.1.1 추진현황

지난 1980년 대 초반부터 논의되어 오던 낙농자조금사업은 수많은 산고를 거치면서 1999년에야 임의자조금제도의 형태로 그 결실을 보기에 이르렀다. 1998년 5월 정부의 원유가 인하방침을 차단하고 침체된 우유·유제품의 소비촉진에 낙농가 스스로가 참여한다는 기본 취지하에 한국 낙농육우협회의 주도하에 임의낙농자조금제도가 추진되었다. 낙농육우협회는 1998년 6월 30일 제1차 자조금 추진대회를 개최하고 원유 kg당 5원씩을 3개월 간에 걸쳐 자발적으로 납부토록 하는 등 구체적인 자조금 추진사항까지를 결의함으로써 본격적으로 그 조성작업이 시작되었다. 자조금의 거출창구는 유업체, 집유 협동조합, 낙우회 등으로 다양화 시켰다. 이렇게 추진되기 시작한 낙농자조금사업은 1999년 1월부터는 한국낙농육우협회의 주관 하에 농가가 납유하는 원유 1Kg당 1원씩을 임의로 납부기로 결의하고 지속적인 임의자조금제도를 본격적으로 추진하여 왔는데, 1999년에는 낙농가의 83%가 동참하는 쾌거를 이룩하였고, 낙농가들이 조성한 자조금은 16억 6천만원이나 되었다. 여기에 농발법에 근거하여 정부가 지원하는 보조금 8억 3천만원(생산자 조성금액의 50%에 해당하는 금액)을 합산하면 총 2,490백만원이다. 2000년도에는 2,369백만원, 2001년도에는 2,930백만원, 2003년도에는 2,273백만원, 2004년도에는 3,566백만원이 조성되었다<표 II-1>.

이같이 조성된 임의자조금은 70-80%가 TV 및 라디오 등 대중매체를 통한 공익광고에 투입되었으며, 그 효과 또한 매우 높은 것으로 평가되었다. 그러나 임의자조금이 최초로 추진되기 시작한 1999년도에는 농가의 참여

율이 83%에 달하였으나, 2004년에는 70%를 겨우 상회하는 등 해를 거듭할수록 매년 참여율이 조금씩 낮아짐으로서 무임편승문제를 비롯한 임의자조금제도의 한계성이 점진적으로 나타나고 있다. 이에 낙농지도자들은 의무자조금제도가 조속히 도입되어야 한다는 불가피성을 인지하고 2005년 2월 낙농육우협회의 정기총회시에 의무자조금제도의 도입을 결의하기에 이르렀다. 2005년 9월 현재 법이 규정하는 바에 따라 농협중앙회와 낙농육우협회

<표 II-1> 연도별 낙농자조금조성액

단위 : 백만원

| 연 도 | 낙농자조금 조성총액 | 농가 조성액 | 비 고 |
|-------|------------|--------|--------------|
| 1999년 | 2,490 | 1,160 | |
| 2000년 | 2,369 | 1,329 | |
| 2001년 | 2,930 | 1,622 | |
| 2002년 | 3,460 | 1,723 | |
| 2003년 | 2,273 | 1,149 | |
| 2004년 | 3,566 | 1,189 | 마사회특별기금1,333 |

는 농림부에 의무자조금추진계획서를 제출하고, 공동추진위원회를 구성하는 등, 의무자조금제도의 도입을 위한 법적·행정적 절차를 탄력적으로 추진하고 있다.

3.1.2 사업의 평가 및 분석

가. 자조금사업에 대한 소비자의 태도

이미 앞서서도 언급한 바와 같이 1999년도에 우리나라 역사상 최초로 젖소 사육 농가들이 낙농자조금을 자발적으로 모아서 다양한 매체를 통해서 우유·유제품의 소비촉진을 위한 기초광고(generic advertising)를 내보낸

바 있다. 이 광고는 우유라는 상품에 대한 소비자들의 이미지를 개선하고 구매동기를 불러일으켜 우유·유제품 전체의 매출을 늘리거나 소비를 활성화 시킨다는 목적에서 실시되었다. 이에 낙농가들이 공동으로 광고를 하는 사업에 대한 소비자들의 태도를 알아보기 위해 매년 소비자들을 대상으로 설문 조사를 하였는데, 그 결과는 <표 II-2>에 나타난 바와 같다.

젖소를 사육하는 낙농가들이 자발적으로 돈을 모아서 우유·유제품에 대한

<표 II-2> 낙농자조금사업에 대한 소비자의 태도

| 연도 \ 구분 | | 적극지지한다 | 지지한다 | 보통이다 | 반대한다 | 적극반대한다 | 계 |
|---------|-----|--------|------|------|------|--------|-------|
| 1999 | 빈도수 | 407 | 505 | 169 | 46 | 29 | 1,156 |
| | 비율 | 35.2 | 43.7 | 14.6 | 4.0 | 2.5 | 100.0 |
| 2000 | 빈도수 | 305 | 404 | 407 | 57 | 29 | 1,200 |
| | 비율 | 25.4 | 33.7 | 33.9 | 4.7 | 2.2 | 100.0 |
| 2001 | 빈도수 | 345 | 563 | 422 | 37 | 19 | 1,386 |
| | 비율 | 24.9 | 40.6 | 30.4 | 2.7 | 1.4 | 100.0 |
| 2002 | 빈도수 | 345 | 563 | 380 | 29 | 24 | 1,341 |
| | 비율 | 25.7 | 42.0 | 28.3 | 2.2 | 1.8 | 100.0 |
| 2004 | 빈도수 | 395 | 464 | 209 | 12 | 6 | 1,086 |
| | 비율 | 36.4 | 42.7 | 19.2 | 1.1 | 0.6 | 100.0 |

자료 : 박종수, 낙농자조금사업에 대한 성과분석, 한국낙농육우협회, 각 연도.

주 : 조사대상소비자는 매년도 주부와 학생들로 구성되었음.

소비홍보활동을 전개하는 것에 대해 소비자들은 어떻게 생각하느냐는 질문에 “적극 지지한다”는 응답자와 “지지한다”는 응답자가 연도에 따라 다소의 차이는 있으나, 적게는 59.1%에서 많게는 79.1%까지 적극 또는 지지한다는 긍정적인 반응을 보였다. 반면에 “반대한다”거나 “적극 반대한다”는 부정적 응답자는 어느 해를 막론하고 10.0% 미만인 것으로 나타났다. 이는 소비자들도 농가 스스로 부담한 자조금으로 실시하는 우유의 공익광고활동에 대하여 매우 긍정적으로 평가하고 있다는 것을 의미하고 있다.

나. 자조금사업에 대한 경제적 성과 평가

자조금사업에 의해 자금을 부담한 낙농가가 얻었다고 판단된 경제적인 효과가 실제로 어느 정도 되었는가 하는 평가를 시도하기란 쉽지 않다. 그러나 본 연구에서는 자조금사업의 주 사업이라고 할 수 있는 기초광고의 효과 측정을 시도함으로써 그 실마리를 찾고자 한다. 그런데 기초광고의 효과를 분석하기 위해서는 앞에서 살펴본 바와 같이 수요의 가격탄력성, 공급의 가격탄력성, 생산자 잉여금, 광고비용 등 여러 환경 변수를 토대로 하여야 한다. 그러나 우리나라의 기초광고는 단기적이고 부분적으로 실시되었기 때문에 광고효과나 탄력성을 앞에서 제시한 절차에 의해 정확히 분석한다는 것은 사실상 불가능하다. 그러므로 본 연구에서 기초광고의 효과를 측정하기 위한 대안으로 기초광고가 시작되기 전인 1995년 1월부터 1998년 12월까지의 음용우유의 소비추정식을 도출하여 이를 통해 1999년부터 2003년까지의 음용우유소비량을 추정하고, 기초광고가 시작된 1999년부터 2003년까지의 실제 음용우유 소비량과의 비교를 통해 간접적으로 기초광고의 효과를 측정하고자 하였다.

(1) 분석 모형의 설정

우유의 소비에는 소비자들의 개인소득을 포함한 경제적 환경, 우유의 자체가격, 경쟁재 및 보완재의 가격, 광고를 비롯한 촉진활동 등 여러 가지 사회 및 경제적 요인이 종합적으로 영향을 미친다. 따라서 이들 어느 한 요인만을 별도의 변수로 채택하여 소비량의 변화를 파악한다는 것은 사실상 무의미할 뿐 아니라 중요한 변수의 생략으로 분석상에 있어서 통계적 오류를 범할 우려가 있다. 그러므로 본 연구에서는 우유의 소비추정식을 도출하는데 있어서 우유소비와 관련되어 중요하다고 생각되는 이용가능한 변수들을 가급적 모두 설명변수로 이용하였다.

수요에 대한 반응을 분석하는 데는 주로 단일방정식에 의한 방법과 수요

체계에 의한 방법이 이용되고 있으며 두 방법이 각각 장단점을 가지고 있다. 그러나 본 분석의 목적은 수요의 미래적 예측보다는 설명변수가 과거의 수요에 미친 영향, 특히 광고에 대한 우유수요의 탄성치를 구하는데 있을 뿐만 아니라, 더욱이 우유의 가격 및 경쟁재들의 가격이 대체로 시장의 수요사정에 따라 크게 변동되고 있지 않기 때문에 탄성치 측정에 유리하게 이용되는 단일방정식 형태의 회귀분석을 이용하였다. 특히 우유에 대한 소비자의 기호가 계절에 따라 다르게 나타나기 때문에 여러 해의 월별 자료를 이용한 단일 방정식 형태의 회귀분석을 시도하여 자유도 부족에서 오는 통계적 오류도 최소화할 수 있다는 점에서 무리가 없을 것으로 판단되기 때문이다.

위와 같은 맥락에서 설정된 단일방정식은 식(1)과 같다.

$$Q_t = f(DM_{it}, WA_t, CM_t, W_t, Q_{t-1}, \epsilon_t) \text{-----}(1)$$

식(1)에서 Q_t 는 음용우유의 1인당 월별 소비량이다. 여기서 우유소비의 계절적 특성 및 순환변동을 제대로 반영하지 못하고 있는 것으로 생각되는 1996년 7월, 1998년 10월, 1999년 9월의 통계자료는 분석에서 제외하였다.

Q_{t-1} 은 음용우유 1인당 소비량의 추세를 반영하기 위한 전월우유소비량을 나타낸 변수이다. 또한, 1인당 우유소비량은 음용우유의 월별소비량을 통계청에서 제공하는 추계인구로 나눈 값이며 추계인구는 월별 통계가 없는 관례로 연도별 증가율을 고려하여 계산된 수치가 이용되었다.

DM_{it} 는 계절성 가변수로서 이는 우유에 대한 소비자의 기호가 계절적인 변화를 보이기 때문에 계절변동을 제거하기 위해 채택한 변수이며, i 가 1이면 $M1=1$ 이고 나머지 0이 된다. 여기서 11월, 12월, 1월, 2월이 0이며 나머지 월의 Dummy 값은 1이 된다.

WA_t 는 각 유업체가 자사우유에 대한 광고를 위하여 매월 지출한 실질광고비의 총액을 다중시차분포모델(Multi-Distributed Time Lag Model)에 의해 가중평균한 금액으로서 유업체 광고비에 대한 가중치를 두는 이유는 광

고가 이월효과³⁾를 보이기 때문이다. WAt는 다음과 같은 절차에 의해서 그 금액을 산정하였다.

$$WAt = \sum_{i=0}^n W_i A_{t-i} \text{-----}(2)$$

$$0 < W_i < 1 \text{-----}(2-1)$$

$$\sum_{i=0}^n W_i = 1 \text{-----}(2-2)$$

여기서, W_i 는 기간이 경과됨에 따라 광고의 호감이 감소되는 것에 대한 가중치이며, n 은 현재의 광고에 대한 호감이 대부분 감소되는데 필요한 시간을 나타낸다.

식(2)에서 W_i 를 구하는 데는 Solow에 의해 제안된 Pascal 분포(Pascal Lag Distribution)를 이용하였는데 Pascal 모델에서 가중치(W_i)는 다음과 같이 구해진다(Theil 1971, p.265).

$$W_i = [(1+r-1)/i](1-\lambda)^i \lambda^i \text{-----}(3)$$

$$= i+r-1 C_i (1-\lambda)^i \lambda^i$$

$$= [(r+i-1)! / (r-1)! i!] (1-\lambda)^i \lambda^i$$

여기서 i = 시차기간 ($i = 0, 1, 2, 3, \dots, n$)

r = 사전적으로 선정한 임의의 양의 정수

λ = 회귀모델을 통해 추정된 모수

C = 조합이다.

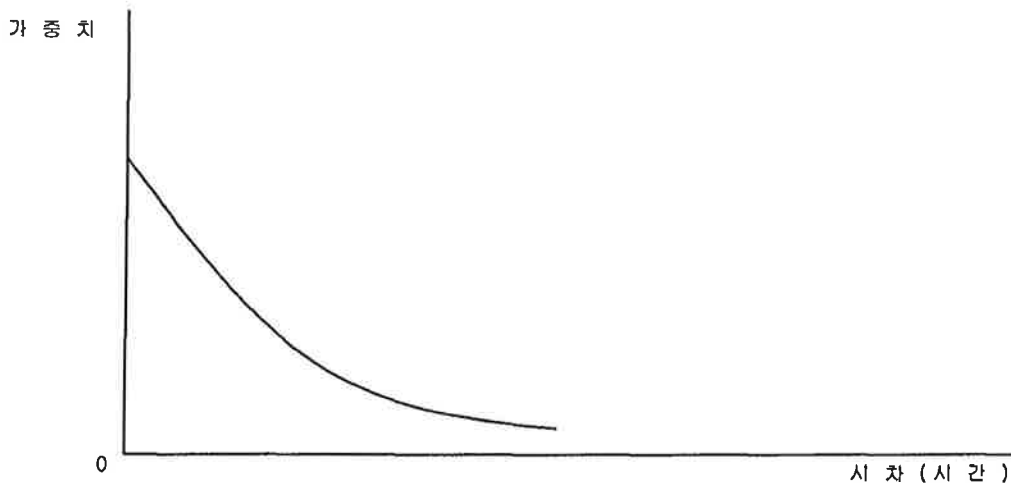
식(2)와 식(3)에서 $i=4$ 로 가정하였는데 이는 광고에 대한 소비자의 호감도가 일반적으로 광고를 접하기 시작하여 4개월 정도는 긍정적인 반응을 지속하지만 그 효과는 체감적 반응을 보인다는 여러 선행연구에 근거하였

3) 광고의 이월 효과(Carryover Effect)란 한 시점에서 실행한 광고의 메시지가 그 시점을 지나서도 남아 있는 영향력을 뜻한다.

다.4)

또 여기서 $r=1$ 로 가정하였는데 이는 Pascal 시차분포 모형에서 r 의 선택과 λ 의 추정치에 따라 그 분포가 상이하게 나타날 수 있으나 본 분석에서는 사전적으로 추정된 λ 값의 범위에서는 $r=1$ 인 경우 가중치가 시간이 경과함에 따라 0을 향해 감소하여 분포모형이 <그림 II-1>와 같이 L자 시차분포를 갖게 되기(Theil 1971, p.267, 유지성, 1987, p.333) 때문이었다.

<그림 II-1> 광고 호감도의 지속성 변화



CMt는 시판우유의 월별 생활물가지수이고, Wt는 제조업 근로자의 월평균임금을 나타내며 이들 두 자료는 통계청에서 매월 조사하여 발표하는 자료를 이용하였다.

(2) 추정결과 및 고찰

- 4) Clarke(1976)는 광고효과의 지속성 측정이라는 연구에서 저가품의 광고효과는 90%가 3-6개월 내에 나타난다고 주장하였으며, Thompson과 Eiler(1973, 1974), Thompson(1975, 1978, 1979), Kinnucan(1982, 1983) 및 Kinnucan과 Forker(1984, 1986, 1987) 등은 우유수요와 광고에 관련된 연구에서 광고효과의 지속성을 6개월로 가정하여 분석하였으나 본 분석에서는 한국적 상황을 고려하여 4개월을 채택했다.

위의 절차에 따라 다음과 같은 전대수모형을 설정하고 이를 통해 음용우유의 소비추정식을 도출하였다.

$$\ln Q_t = \beta_0 + \beta_1 D_{mit} + \beta_2 \ln WAt + \beta_3 \ln CMt + \beta_4 \ln Wt + \beta_5 \ln Q_{t-1} + \varepsilon \text{-----}(4)$$

(여기서, β 는 parameter, \ln 는 자연대수 log를, ε 는 error term을 나타냄)

1995년 1월부터 1998년 12월의 시계열자료를 이용하여 식(1)을 이용한 식(4)의 전대수모형에 의해 OLS로 추정한 회귀분석 결과는 <표 II-3>와 같다.

<표 II-3>에서 보는 바와 같이 다중공선성과 자기상관에 대한 검정결과 유의성이 있는 것으로 나타났으며, F값도 24.668로서 본 추정식이 통계적으로 적합성을 갖는 것으로 나타났다.

<표 II-3> 음용우유의 소비량과 소비영향 요인간의 회귀분석 결과

| 변수 | 회귀계수 | 표준오차 | T값 | 유의확률 |
|-----------|---------|--------|---------|--------|
| 상수 | 0.4567 | 1.2408 | 0.3680 | 0.7151 |
| 계절 가변수 | 0.1219 | 0.0247 | 4.9258 | 0.0000 |
| 상표광고비 | 0.1378 | 0.0464 | 2.9678 | 0.0054 |
| 시판우유가격지수 | -0.1546 | 0.1165 | -1.3270 | 0.1391 |
| 월평균 임금 | -0.0823 | 0.0832 | -0.9892 | 0.3293 |
| 전월음용우유소비량 | 0.3659 | 0.0972 | 3.7621 | 0.0006 |

$R^2=0.878$, $D-Wstat = 1.674$, $F-stat = 24.668$, $Prob(F-stat) = 0.000$

그리고 5개의 독립변수 중 추정 회귀계수에 대한 t값이 모두 1%의 유의수준 범위 내에 들어있는 계절 가변수, 상표광고비, 전월음용우유 소비량은 통계적으로 의미있는 설명변수로 나타났으나, 시판우유가격지수와 제조업 근로자의 월평균 임금은 통계적으로 유의하지 않은 설명변수로 나타났다.

R² 값은 0.859로서 이들 5개 변수가 우유소비량의 변화에 대해서 85%의 설명력을 가지고 있는 것으로 나타났다.

또한, 추정(예측)치의 정확도를 통계적인 방법에 의해 체계적으로 입증하기 위해서 계량모델에 의해 구해진 추정치의 정확성 검증에 가장 널리 이용되는 Theil의 불균등계수(Inequality Coefficient, U)를 식(5)에 의해 구해보았다. 여기서 불균등계수 값은 0과 ∞ 사이에 놓이게 된다. 즉, 0 ≤ U ≤ ∞ 이 되며 불균등계수 값이 작으면 작을수록 모델의 예측능력이 높게 나타난다. 종속변수의 예측된 변화가 실제변화와 같게 되면 U는 0이고 채택된 모델로 완전한 예측을 할 수 있음을 의미한다.

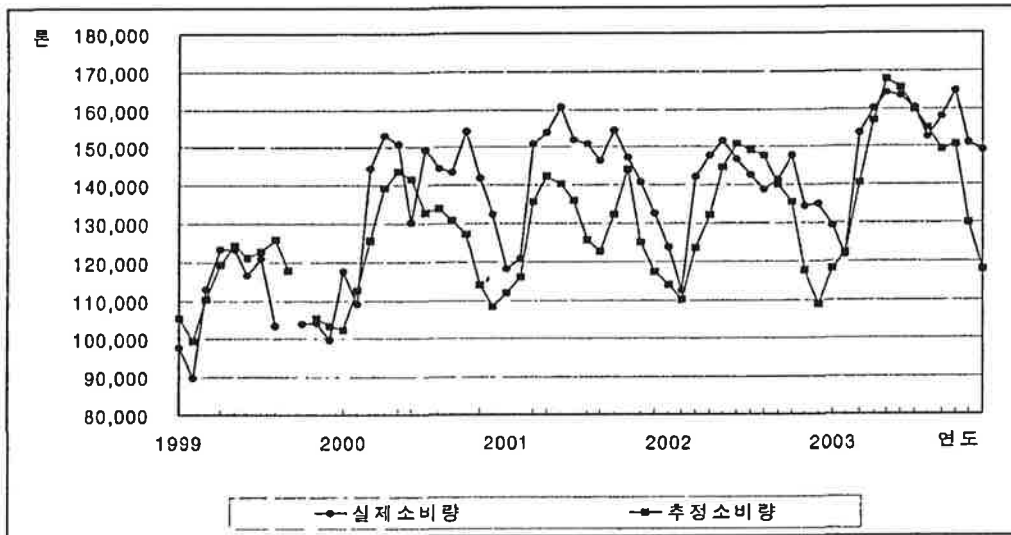
$$U = \frac{\sqrt{\frac{1}{T} \sum_{t=1}^T (Y_t^e - Y_t)^2}}{\sqrt{\frac{1}{T} \sum_{t=1}^T (Y_t^e)^2} + \sqrt{\frac{1}{T} \sum_{t=1}^T (Y_t)^2}} \quad \text{-----}(5)$$

단, 여기서 U는 불균등계수, Y_{st}는 종속변수의 예측된 변화, Y_{at}는 종속변수의 실제변화를 나타낸다. 식(5)에 의해서 구해진 불균등계수(U)의 값은 0.0018로서 본 모델에 의해 추정된 우유소비량 값의 예측력이 매우 높은 것으로 입증되었다.

앞에서 구해진 식(4)와 1999년 1월부터 2003년 12월까지의 월별 음용우유소비량, 더미변수, 시판우유가격지수, 제조업 근로자 월평균 임금, 전월음용우유소비량의 실제치를 이용하여 1999년에서 2003년까지의 음용우유의 소비량을 추정하였다. 1999년부터 2003년까지 TV와 라디오 등의 방송매체를 통하여 우유소비촉진광고 및 홍보활동을 실시하였기 때문에 1999년부터 2003년의 음용우유 실제소비량과 추정소비량의 차이는 우유 기초광고가 반영된 결과라고 해석될 수 있다.

<표 II-4>과 <그림 II-2>은 1999년 1월부터 2003년 12월까지 음용우유 실제소비량과 추정소비량을 나타낸 것이다.

<그림 II-2> 음용우유의 실제소비량과 추정소비량



<표 II-4>과 <그림 II-2>에 나타난 바와 같이 1999년도 음용우유에 대한 실제소비량과 추정소비량을 살펴보면 1999년부터 2003년까지 각 연도마다 2.0%, 10.5%, 11.6%, 5.7%, 5.4%의 비율로 5년 평균 7.0%정도 실제 소비량이 추정소비량보다 높은 것으로 나타났다. 1999년이 다른 연도보다 비율이 낮은 것으로 나타난 것은 IMF 구제금융의 영향과 우유기초광고가 7월부터 실시되어 우유소비에 영향을 덜 미친 것으로 판단된다. 또한, 2000년부터는 IMF 구제금융에서 벗어나 소비자들의 소비심리가 늘어난 이유도 있겠지만 우유기초광고가 우유소비량에 영향을 미쳐 우유기초광고가 없었다면 정채 내지 감소할 수도 있었던 우유소비량이 미미하게 늘어난 것으로 판단된다.

그러므로 우유기초광고에 의한 1999년에서 2003년도의 우유에 대한 수요곡선 변화는 <그림 II-3>와 같이 나타낼 수 있다.⁵⁾

5) 여기서 공급곡선이 수평으로 나타난 것은 우리나라의 경우 원유가격이 시장의 수급에 의해 결정되는 것이 아니고 사실상 원유생산비에 기초한 정부의 행정지도에 의해 기준가격이 정해져 거래되고 있기 때문이다.

<표 II-4> 음용우유의 실제소비량과 추정소비량

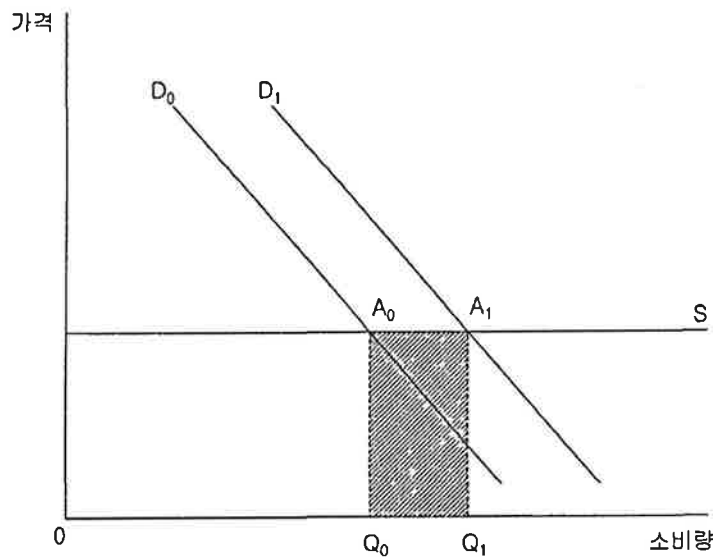
단위 : 톤, %

| 구분 | 1999 | | 2000 | | 2001 | | 2002 | | 2003 | |
|-----|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| | 실제량 (A) | 추정량 (B) | 실제량 (A) | 추정량 (B) | 실제량 (A) | 추정량 (B) | 실제량 (A) | 추정량 (B) | 실제량 (A) | 추정량 (B) |
| 1 | 97,674 | 95,445 | 117,671 | 102,297 | 118,147 | 111,914 | 123,933 | 113,978 | 129,184 | 118,149 |
| 2 | 89,903 | 92,598 | 109,055 | 112,778 | 120,959 | 116,090 | 112,408 | 110,126 | 121,736 | 122,173 |
| 3 | 112,881 | 103,489 | 144,475 | 125,704 | 150,937 | 135,667 | 142,007 | 123,626 | 153,671 | 140,466 |
| 4 | 123,373 | 117,435 | 153,312 | 139,370 | 153,950 | 142,359 | 147,695 | 131,995 | 160,256 | 157,098 |
| 5 | 123,409 | 123,243 | 150,951 | 143,776 | 160,792 | 140,369 | 151,586 | 144,631 | 164,248 | 167,832 |
| 6 | 116,615 | 119,240 | 130,317 | 141,658 | 151,877 | 135,826 | 46,859 | 150,931 | 163,396 | 165,509 |
| 7 | 120,871 | 120,877 | 149,269 | 132,928 | 150,934 | 125,721 | 142,531 | 149,354 | 160,315 | 159,840 |
| 8 | 103,545 | 108,867 | 144,439 | 133,915 | 146,488 | 122,710 | 138,809 | 147,864 | 152,753 | 155,127 |
| 9 | - | - | 143,507 | 130,646 | 154,523 | 132,296 | 141,358 | 140,078 | 157,980 | 149,300 |
| 10 | 103,993 | 97,988 | 154,292 | 127,085 | 147,320 | 144,265 | 147,891 | 135,328 | 164,892 | 150,740 |
| 11 | 104,343 | 100,505 | 141,960 | 113,950 | 140,704 | 124,990 | 134,348 | 117,634 | 151,014 | 129,880 |
| 12 | 99,937 | 93,401 | 132,260 | 108,223 | 132,700 | 117,247 | 134,904 | 108,907 | 149,096 | 117,910 |
| 계 | 1,196,544 | 1,173,088 | 1,671,508 | 1,512,330 | 1,729,331 | 1,549,454 | 1,664,329 | 1,574,452 | 1,828,541 | 1,734,000 |
| A/B | 102.0% | | 110.5% | | 111.6% | | 105.7% | | 105.4% | |

<표 II-4>과 <그림 II-2>에 나타난 바와 같이 1999년도 음용우유에 대한 실제소비량과 추정소비량을 살펴보면 1999년부터 2003년까지 각 연도마다 2.0%, 10.5%, 11.6%, 5.7%, 5.4%의 비율로 5년 평균 7.0%정도 실제소비량이 추정소비량보다 높은 것으로 나타났다. 1999년이 다른 연도보다 비율이 낮은 것으로 나타난 것은 IMF 구제금융의 영향과 우유기초광고가 7월부터 실시되어 우유소비에 영향을 덜 미친 것으로 판단된다. 또한, 2000년부터는 IMF 구제금융에서 벗어나 소비자들의 소비심리가 늘어난 이유도 있겠지만 우유기초광고가 우유소비량에 영향을 미쳐 우유기초광고가 없었다면 정체 내지 감소할 수도 있었던 우유소비량이 미미하게 늘어난 것으로 판단된다.

그러므로 우유기초광고에 의한 1999년에서 2003년도의 우유에 대한 수요곡선 변화는 <그림 II-3>와 같이 나타낼 수 있다.⁶⁾

<그림 II-3> 우유기초광고에 의한 수요곡선의 이동



6) 여기서 공급곡선이 수평으로 나타난 것은 우리나라의 경우 원유가격이 시장의 수급에 의해 결정되는 것이 아니고 사실상 원유생산비에 기초한 정부의 행정지도에 의해 기준가격이 정해져 거래되고 있기 때문이다.

즉, 자조금에 의한 소비촉진활동이 없었다고 가정할 때의 수급균형점은 A0점이었을 것이나 자조금을 재원으로 실시된 소비촉진활동에 의해 균형점이 A1점으로 이동됨으로서 낙농산업부문은 적어도 □A0A1Q1Q0의 크기만큼, 결국 1999년 2.0%, 2000년 10.5%, 2001년 11.6%, 2002년 5.7%, 2003년 5.4%의 매출증대의 효과를 각각 얻게 된 셈이다.

물론 우리나라의 경우 원유의 가격이 시장 수급에 의한 시장가격에 의해 결정되는 것이 아니고 원유생산비에 근거해서 행정지도가격에 의해 생산된 만큼 판매할 수 있는 경직적인 가격제도하에서 □A0A1Q1Q0만큼의 수익을 낙농가의 실질 매출증대 효과로 계산한다는 것은 이론상 무리가 따를 수 있다는 것이다. 그러나 매년 Q0Q1양만큼의 우유의 추가시장이 발생되지 않았다면 원유공급은 OQ0에서 OQ1만큼 증가될 수 없었거나 공급이 증가되었을 경우, 그 양만큼은 유업체의 추가적인 재고로 남을 수밖에 없었을 것이며, 그로 인해 납유쿼터량 감소 등을 포함한 낙농가에게 불리한 거래조건이 제시될 수 있었을 것이기 때문이다.

3.2 양돈(돈육)자조금

3.2.1 추진현황

이미 임의자조금제도의 실패를 경험한 양돈부문에서는 의무자조금제도의 도입에 매우 적극적이었으며, 앞에서 기술한 절차에 따라 양돈부문의 의무자조금사업은 매우 성공적으로 추진되었다. 따라서 축산자조금법에 근거하여 최초로 의무자조금제도의 도입을 성공한 축산업계는 양돈산업이다. 법이 규정하는 바에 따라 2002년 12월에 양돈협회와 농협은 공동으로 양돈자조금 사업추진계획서를 농림부에 제출하고 의무자조금제도의 도입을 준비하기 시작하였다. 2003년 5월부터는 양돈협회와 농협이 함께 참여하는 양돈자조금공동준비위원회를 설치하여 공동준비위원회의 주관 하에 동년 11월

에 대의원 선거를 실시하여 193명의 대의원을 선출하고, 12월 19일에는 창립 대의원 총회를 개최하여 의무자조금의 거출여부와 거출금액에 대한 투표를 실시하였다. 총 대의원의 83%인 166명의 대의원이 투표에 참여하여 94%인 156명이 의무자조금제도의 도입을 찬성하였고, 참석한 대의원의 만장일치로 양돈농가가 생산·판매하는 돼지 1두당 400원씩의 자조금을 거출하기로 결정하는 쾌거를 이룩하였다. 이에 따라 2004년 1월에는 양돈자조금의 조달과 운용을 주도할 자조금관리위원회를 설치하고 관리위원회는 그간의 준비과정을 거쳐 2004년 4월 1일부터 농가로부터 생산·출하되는 돼지 1두당 400원씩의 자조금을 도축장이나 육가공공장 등을 포함한 수납기관을 통해 거출하기 시작하였다.

이러한 절차에 따라 2004년 4월부터 12월까지 농가에서 출하하는 비육돈 1두당 400원씩을 거출하여 2004년도에 조성된 자조금 총액은 5,681백만원이었다. 이 가운데 양돈농가들로부터 거출·조성된 금액은 3,142백만원으로서 당초예산액의 78.5%에 불과하였는바, 이는 의무자조금제도의 본격적인 시행시기 지연과 의무자조금제도의 시행초기에 나타난 일부 수납기관의 비협조 등에 기인된 것으로 판단된다. 정부의 대응 지원금 또한 당초 예산액의 63.5% 수준인 2,539백만원에 불과하였는바, 이는 자조금의 집행실적에 따라 지원되는 정부의 예산회계의 절차에 기인된 것이다. 따라서 2004년도 자조금의 실제 수입 총액의 55.3%가 농가 거출금이고 44.7%는 정부지원금으로 구성되어 있다. 총 조성금액의 89.4%인 5,078.1백만원(이월집행액 포함)이 집행되었으며, 집행액의 대부분인 71.7%가 돈육의 소비촉진을 위한 광고 및 소비홍보비로 지출되었다.

한편 총 집행액의 14.4%인 731.3백만원이 교육 및 정보제공비용으로 지출되었는바, 여기에는 제도도입의 초기에 자조금의 원활한 조성 및 거출을 위해 양돈농가 및 도축장을 대상으로 실시한 자조금사업의 설명회 등을 포함한 자조금의 거출홍보비, 자조금사업 공시, 고품질 돈육 생산을 위한 생산자의 연수 및 기술교육, 돼지고기 요리책자 제작·배부 등을 포함한 소비정보제공 등 돈육의 생산자 및 소비자에 대한 다양한 교육과 정보제공 프로그램에 투입된 비용 등이 포함되어 있다.

이밖에 돼지고기의 소비실태조사, 생산환경 및 기술개발 연구, 해외시장 조사 등을 포함한 조사·연구사업에 6.5%인 332.1백만원이 투입되었고, 도 축장에 지급되는 자조금 징수수료는 1.8%인 93.1백만원이 집행되었다.

자조금사업을 관리·운영하기 위한 운영관리비는 전체 지출액의 5.6%인 282.4백만원이 지출되었으며, 여기에는 자조금관리위원회의 직원인건비 및 사무실의 운영경비와 자산취득비가 포함되어 있다.

돼지고기의 소비촉진을 위해 투입된 비용 가운데 86.4%인 3,145.8백만원이 TV와 라디오 광고를 위해 투입되었다. 이밖에 2004년 11월 3일에 양돈 농가와 소비자가 함께하는 한마당 축제의 장을 마련하여 소비자로부터 사랑받는 양돈산업을 지향한다는 차원에서 실시된 양돈축제, 소위 코리아 포크페스티벌에 100.0백만원, TV의 방송프로그램 등을 활용한 홍보(publicity)에 이용될 수 있는 홍보영상물을 제작하는 데에 163.0백만원이 투입되었다. 또한 돼지고기 요리시식회, 비선호부위 요리경연대회 등을 포함한 돼지고기의 요리강습 및 시식회 등을 통한 판촉행사에 158.1백만원이 투입되었다.

3.2.2 사업의 평가 및 분석⁷⁾

가. 자조금사업에 대한 이해당사자의 태도

(1) 자조금사업에 대한 농가⁸⁾의 태도

양돈자조금사업을 통하여 소비촉진활동을 전개해야한다는 필요성에 대하여 양돈 농가들은 전폭적인 지지를 나타내고 있다. <표 II-5>는 돼지고기

7) 이 부분은 “박종수의, 2004년도 양돈자조금사업에 대한 성과 분석, 대한양돈협회, 2005년”을 인용한 것이다.

8) 이는 전국 308명의 양돈농가를 대상으로 실시된 설문조사의 결과이다.

소비촉진활동의 필요성에 대한 농가의 응답결과를 나타낸 것이다. 양돈농가들에게 “돼지고기의 소비촉진활동을 전개해야하는가”라는 질문에 “그렇다”라는 응답과 “매우 그렇다”라는 응답을 한 비율의 합이 97.8%(n=292)로서 대부분의 응답자가 소비촉진활동사업의 필요성에 대해 찬성하고 있는 것으로 나타났다. 이는 어느 경우라도 돼지고기의 시장안정과 확대를 위해서는 돼지고기의 소비촉진활동이 필요하다는 것을 양돈가 스스로가 충분히 느끼고 있음을 반영하는 응답결과로 해석된다.

<표 II-5> 소비촉진활동에 대한 필요성 여부

| 구 분 | 빈도 | 비율(%) |
|--------|-----|-------|
| 매우 그렇다 | 170 | 57.0 |
| 그렇다 | 122 | 40.8 |
| 모르겠다 | 7 | 2.2 |
| 합계 | 301 | 100.0 |

한편 <표 II-6>은 양돈자조금사업에 대한 전반적인 지지도에 대한 농가의 응답을 요약하고 있다. <표 II-6>에서 살펴보면 양돈자조금사업을 반대하는 농가는 전무한 것으로 나타났고, 양돈자조금사업을 “적극 지지한다”라는 농가가 62.9% (n=185), “지지한다”라는 농가의 비중이 25.7%(n=76), “보통이다”라고 응답한 농가비중이 11.4%(n=34)로 나타났는바, 이는 현재 진행 중인 양돈자조금사업이 농가들의 적극적인 지지하에 수행하고 있기 때문에 나타난 반응으로 해석된다.

<표 II-6> 양돈자조금사업에 대한 지지도

| 구 분 | 빈도 | 비율 |
|----------|-----|-------|
| 적극 지지한다 | 185 | 62.9 |
| 지지하는 편이다 | 76 | 25.7 |
| 보통이다 | 34 | 11.4 |
| 반대하는 편이다 | - | - |
| 적극 반대한다 | - | - |
| 합계 | 295 | 100.0 |

이 같은 결과를 번식모돈 규모별, 비육돈 규모별, 양돈경영 경력별, 연령별, 소득계층별 평균비교분석을 실시한 바, 전반적인 분석결과는 특성별 집단간 평균에는 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다. 다만 사육규모별로는 경영규모가 커질수록 지지도가 높다는 점이 통계적으로 유의한 것으로 나타났는바, 이는 양돈규모가 커질수록 자조금사업의 필요성을 더욱 느끼고 있다고 볼 수 있으며 나아가 사업효과에 대한 기대 또한 커진다고 해석할 수 있다.

또한 “양돈자조금사업을 통해 양돈농가 스스로가 수혜를 입고 있다고 생각하는가”에 대한 농가의 반응이 <표 II-7>에 요약되어 있다. 약 절반에 가까운 49.1%(n=145)가 “그렇다”라고 응답하였고 “매우 그렇다”라는 비율 또한 30.3%(n=89)에 달했다. 모르겠다는 응답은 16.0%(n=47)로 조사되었고 “그렇지 않다”라는 부정적인 반응은 4.6%(n=14)에 불과했다.

<표 II-7> 양돈자조금사업으로 부터의 수혜 인식

| 구 분 | 빈도 | 비율(%) |
|-----------|-----|-------|
| 매우 그렇다 | 89 | 30.3 |
| 그렇다 | 145 | 49.1 |
| 모르겠다 | 47 | 16.0 |
| 그렇지 않다 | 14 | 4.6 |
| 매우 그렇지 않다 | - | - |
| 합계 | 295 | 100.0 |

이 같은 결과는 비육돈 규모별로 규모가 클수록 수혜가 크다고 느낀다는 결과가 통계적으로 유의하게 나타났으며, 양돈경력이 많을수록, 그리고 월 평균 조수익이 높을수록 자조금사업으로부터의 수혜의식을 크게 느끼고 있는 것으로 나타났다.

한편 <표 II-8>에는 양돈농가가 생각하고 있는 양돈자조금사업의 이해 당사자별 수혜정도를 조사하여 요약한 것이다. 양돈자조금사업을 통해 상대적으로 “매우 큰 혜택을 입었다”라는 주체는 양돈농가 스스로라고 응답하였으며, 상대적으로 “혜택을 입지 않았다”라고 생각하는 주체는 도축장, 육가공업자, 사료업자 등일 것이라는 순으로 나타났다.

현재 양돈자조금에 대해 정부가 대응자금을 보조해주고 있는 데에 대해서는 “적극 지지한다”라는 층이 64.6%(n=199) 그리고 “지지하는 편이다”라는 층이 24.0%(n=74)를 차지하였다. 이는 대부분의 양돈농가들이 양돈자조금사업이 비록 양돈가 스스로의 자구적 사업이라 할지라도 일정부분 정부의 지원이 필요하다는 인식을 가지고 있다는 결과이다<표 II-9>.

<표 II-8> 양돈자조금사업으로부터의 당사자별 수혜 정도에 대한 평가

| 구 분 | 매우 큰 혜택을 입었다 | 혜택을 입었다 | 그저 그렇다 | 혜택을 입지 않았다 | 전혀 혜택을 입지 않았다 |
|-------|--------------|------------|------------|------------|---------------|
| 양돈농가 | 74(24.1%) | 165(53.6%) | 54(17.5%) | 13(4.2%) | 2(0.6%) |
| 정부 | 57(18.6%) | 133(43.3%) | 108(35.1%) | 6(2.0%) | 3(1.0%) |
| 도축장 | 39(12.5%) | 96(31.3%) | 122(39.6%) | 48(15.6%) | 3(1.0%) |
| 육가공업자 | 43(14.0%) | 132(43.0%) | 199(32.0%) | 34(11.0%) | - |
| 사료업자 | 42(13.5%) | 112(36.5%) | 119(38.6%) | 32(10.4%) | 3(1.0%) |
| 유통업체 | 47(15.2%) | 141(45.7%) | 104(33.7%) | 13(4.3%) | 3(1.1%) |

<표 II-9> 양돈자조금의 정부보조에 대한 인식

| 구 분 | 빈도 | 비율(%) |
|----------|-----|-------|
| 적극 지지한다 | 199 | 64.6 |
| 지지하는 편이다 | 74 | 24.0 |
| 보통이다 | 33 | 10.8 |
| 반대하는 편이다 | - | - |
| 적극 반대한다 | 2 | 0.6 |
| 합계 | 308 | 100.0 |

한편 현재 생산자단체의 위촉을 받아 양돈자조금관리위원회에서 운용하고 있는 양돈자조금의 운용내역에 대하여 절반의 응답자인 50.5%(n=156)가 “합리적이다”라는 응답을 했고, 22.5%(n=69)의 응답자가 “매우 합리적이

다”라는 반응을 보였으며, “비합리적이다”라는 부정적인 의견은 1.7%(n=9)에 불과함으로서, 대다수 농가가 운용내역에 대해서 공감대를 형성하고 있는 것으로 조사되었다<표 II-10>.

<표 II-10> 양돈자조금 운용내역에 대한 인식

| 구 분 | 빈도 | 비율(%) |
|-----------|-----|-------|
| 매우 합리적이다 | 69 | 22.5 |
| 합리적이다 | 156 | 50.5 |
| 보통이다 | 78 | 25.3 |
| 비합리적이다 | 9 | 1.7 |
| 매우 비합리적이다 | - | - |
| 합계 | 308 | 100.0 |

(2) 자조금사업에 대한 소비자의 태도

<표 II-11>은 양돈농가들이 자조금을 거출하여 돼지고기 소비촉진을 위해 사용하는 자조금사업에 대한 소비자들의 반응을 정리한 것이다. <표 II-11>에서 살펴보면 양돈자조금사업을 응답자의 45.1%(n=497)가 “지지한다”고 응답하였으며, 34.9%(n=385)는 “적극 지지한다”고 응답하였고, “반대한다”는 응답자는 전체의 3.4%(n=38)에 불과했다. 이러한 응답결과는 대부분의 소비자가 생산자가 주도하는 소비촉진활동에 적극적으로 찬성한다는 의사표시로서, 이 같은 돼지고기 시장활동에 생산자의 적극적인 참여가 소비자로부터 호감을 얻고 있다는 것은 금후 양돈사업의 발전에 있어 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

돼지고기 소비촉진활동에 대한 소비자의 태도를 성별, 연령별, 거주지역

별, 소득계층별 평균비교분석을 시도한 바, 여성이 남성보다 그리고 응답자의 연령이 많을수록 지지하는 정도가 강하다는 사실이 통계적으로 유의한 것으로 나타났다.

<표 II-11> 돼지소비 촉진활동에 대한 소비자의 태도

| 구 분 | 주부 | | 직장인 | | 계 | |
|-------------|-----|-------|-----|-------|-------|-------|
| | 빈도 | 비율(%) | 빈도 | 비율(%) | 빈도 | 비율(%) |
| 적극 지지한다(1) | 219 | 32.4 | 166 | 39.2 | 385 | 34.9 |
| 지지하는 편이다(2) | 306 | 45.2 | 191 | 45.0 | 497 | 45.1 |
| 보통이다(3) | 131 | 19.3 | 51 | 12.0 | 182 | 16.5 |
| 반대하는 편이다(4) | 17 | 2.4 | 13 | 3.1 | 30 | 2.7 |
| 적극 반대한다(5) | 5 | 0.7 | 3 | 0.7 | 8 | 0.7 |
| 합계 | 678 | 100.0 | 424 | 100.0 | 1,102 | 100.0 |

나. 자조금사업에 대한 경제적 성과 평가

(1) 돼지고기 소비함수의 추정을 위한 전제

양돈자조금사업의 경제적 효과를 평가하기 위하여 돼지고기 시장 전체의 총괄적인 반응을 분석대상으로 선택했다. 이는 통상적으로 소비촉진활동이 소비변화 또는 판매량 변화에 미친 효과를 파악하기 위하여 이들 간의 관계를 계량적 모형을 통해 설명하는 것이 일반적이다. 이를 위해서는 돼지고기에 대한 소비함수모형을 설정하여 광고가 돼지고기 소비에 미친 시계열적 효과를 실증적으로 분석하는 것이 필요하다. 그러나 2004년 9월부터 4개월간 단기간에 걸쳐 실시된 TV 및 라디오광고를 포함한 돼지고기의 촉진활동

이 어느 정도로 돼지고기의 소비량을 증대시켰는가를 분석한다는 것은 소비촉진활동이 본격적으로 이루어진 기간을 포함하는 단기간 동안에 나타난 구체적인 상황에 대한 이해와 자료의 뒷받침이 없이는 불가능하다. 현실적으로 이러한 분석을 위해서는 무엇보다도 돼지고기 소비에 대한 월간자료를 가용하여야 한다. 그러나 우리나라에서는 아직까지 돼지고기의 월간 소비자료가 공식적으로 조사·발표 되지 않고 다만, 한국육류유통수출입협회에서 2002년 이후 월간 돼지고기 소비량으로 발표되고 있는 자료는 전국의 10개 대형마트에서 소비되는 자료에 국한하고 있어서 광고에 따르는 전국의 소비량 변화를 분석하는 자료로서는 사실상 한계가 있다고 판단된다.

그런데 돼지고기 수요에 영향을 미칠 수 있는 여타 경제·사회적 여건이 변화되지 않았다는 가정 하에, 광고를 포함한 소비촉진활동을 실시한 후 일정 기간 동안 돼지고기의 시장수요가 증가하였다면 돼지고기의 수요증가는 곧 비육돈의 수요증가로 연계되어 산지의 비육돈의 도축두수 증가에 영향을 미쳤을 것이라는 것이다. 즉 돼지고기 도축두수(월별자료 가용)는 돼지고기 소비량의 대리변수로서 고려되어질 수 있다고 본다. 이러한 전제하에 돼지고기 소비량함수 추정을 위하여 돼지의 월별 도축두수 수요함수를 추정하는 것으로 대신하였다.

여기에서는 돼지도축두수의 수요함수를 추정하기 이전에 먼저 주요한 관련 요인들의 시계열적 변화를 이해하는 것이 필요하다. 돼지고기의 월별 수요에 영향을 미치는 요인으로는 소득 및 가격 등의 경제적 요인 외에 가축질병에 따르는 수요변화이다. 특히 근래 소해면상뇌증(광우병)을 비롯한 각종 가축질병을 기화로 소비자의 안전한 먹거리에 대한 민감한 반응을 볼 때, 각종 전염성 가축질병에 따르는 육류수요의 급격한 변동을 고려하지 않고는 육류 소비함수에 대한 현실적인 추정이 불가능하다고 본다.

근래 각종 전염성 가축질병의 발생을 보면, 먼저 돼지의 경우 2002년 5월 구제역이 발생하였고, 이어서 2003년 3월 돼지콜레라가 전국적으로 발생하여 식품에 대한 안정성 문제로 소비가 감소하면서 2003년 상반기 돼지의 산지가격은 전년에 비해 15.6% 하락한 16만 8천원이었다.

한편 2003년 12월 15일 육용종계에서 가금인플루엔자의 발생이 확인되면

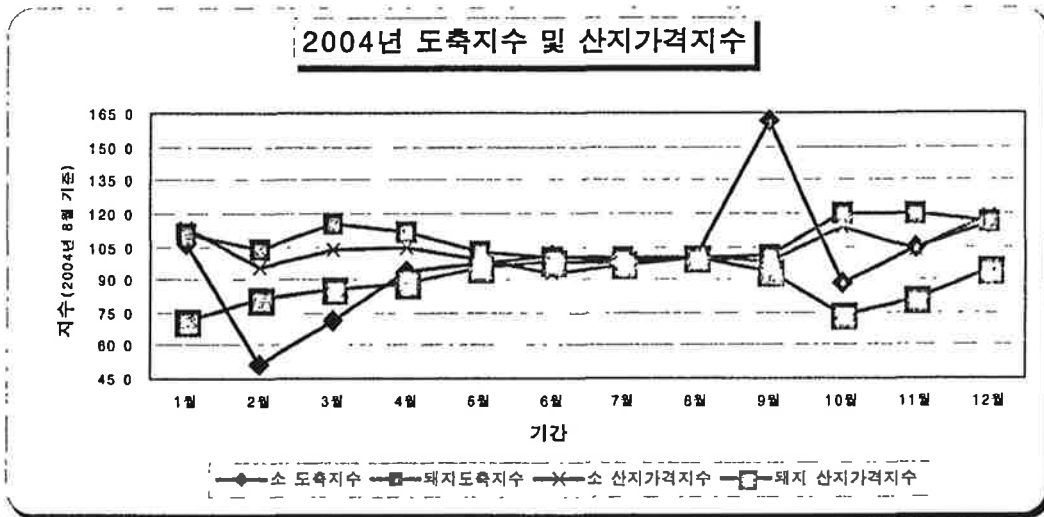
서 육계 소비가 큰 폭으로 감소하였고, 동년 12월 22일에는 돼지콜레라가 발생하였다. 또한 같은 해 12월 24일에는 미국에서 광우병이 발생하여 국내 육류 수급에 큰 변화가 생겼다. 질병 발생 후 닭과 돼지는 살처분과 예방 접종 등의 방역 작업이 이루어졌고, 미국으로부터 쇠고기 수입이 금지되었다.

더욱이 소의 광우병은 국내에서 발생한 질병이 아님에도 불구하고 심리 요인이 비교적 크게 나타난 것은 국내 쇠고기 유통이 극히 불투명하여 수입 쇠고기가 한우고기로 둔갑 판매되는 것에 대한 소비자의 의구심과 광우병의 원인이 명확히 규명되지 않은데 대한 두려움 등이 복합적으로 작용한 것으로 보고 있다.

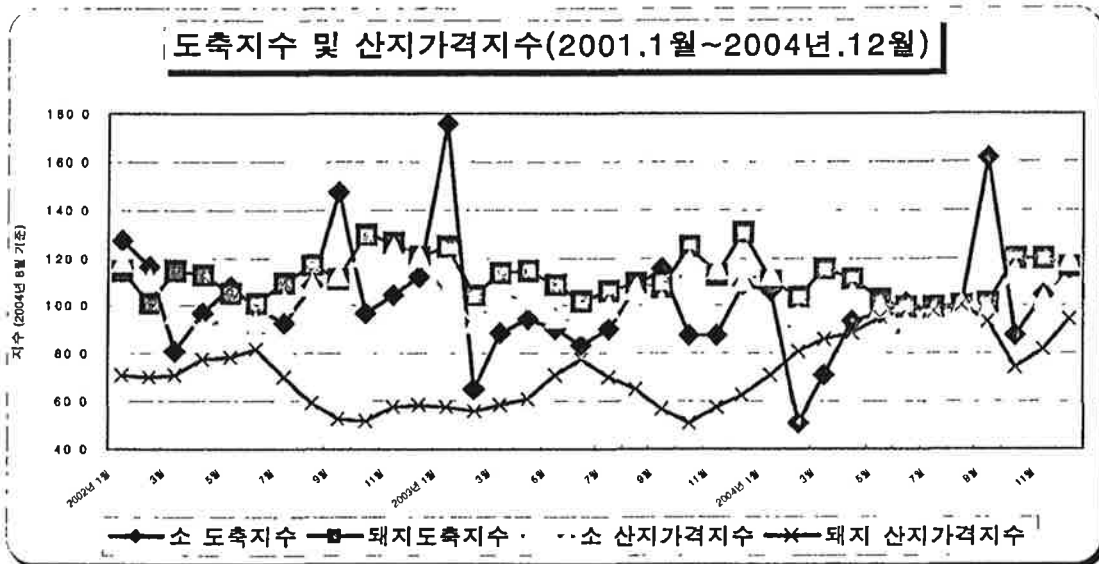
2003년 12월에 발생한 광우병과 고병원성 조류인플루엔자의 영향으로 세계적으로 쇠고기와 닭고기의 대체육류인 돼지고기 수요가 증가하였다. 이에 반하여 돼지콜레라는 인수 공통 전염병이 아닌데다 타 육류에서도 질병이 발생해 대체재를 찾기 어려워 소비증감의 심리요인이 상대적으로 적은 돼지고기에 대한 대체가 이루어졌을 것으로 보고 있다.(KREI, 「농업전망」, 2004, 2005).

다음 <그림 II-4>에는 2004년 월별 돼지 및 소의 도축두수와 각각의 산지가격변화를 돼지고기의 라디오 및 TV광고가 있기 직전인 2004년 8월을 기준으로 지수화하여 나타내었다.(2001년-2004년 동안의 월별 변화는 <그림 II-5> 참조) 우선 2004년 월별 변화를 보면 광고가 시작된 2004년 9월 이후 돼지도축두수는 증가하였고 동시에 돼지고기 산지가격도 10월 이후 증가하였다. 반면에 소 도축두수는 10월 감소하였다가 그 후 서서히 증가하였다.(9월의 급증현상은 추석명절에 의한 쇠고기 소비증가에 기인한다고 봄.) 한편 2003년 12월 광우병 발생이후 소의 도축두수는 1월 급격히 감소하였고 반면에 돼지의 도축두수는 1-3월간에 약간의 증감을 보인 다음 3월 이후 8월까지 서서히 감소하였으나 이 기간에 돼지의 산지가격은 1월 이후 꾸준히 증가추세를 보였다.

<그림 II-4> 축종별 월별 도축두수 지수 및 산지가격 지수(1월~12월)



<그림 II-5> 축종별 년도별 도축두수 지수 및 산지가격 지수(2001~2004)



(2) 분석 모형의 설정

돼지고기의 월별 소비함수에 영향을 미치는 요인으로는 소비자의 월별 소득, 돼지고기 자체가격, 쇠고기와 닭고기 등 대체재 가격, 돼지고기 소비 촉진 광고, 돼지고기 수요의 계절성, 각종 가축질병 등이 고려될 수 있다. 이 연구에서는 앞서 밝힌 바와 같이 돼지고기의 월별 소비량자료가 가용하지 않아서 돼지도축두수의 월별 수요함수를 추정하는 것으로 대신하였다. 돼지도축두수 수요함수는 다음과 같이 전대수 모형을 설정하였다.

$$\ln MQ_t = \beta_0 + \sum_i \beta_i Q_{it} + \beta_c Dc_t + \beta_p Dp_t + \beta_a Da_t + \beta_y \ln Ce_t + \beta_g \ln Pg_t + \beta_{gg} \ln Pg_{t-4} + \beta_b \ln Pc_t + \varepsilon \quad (6)$$

(여기서, β 는 parameter, \ln 는 자연대수 \log 를, ε 는 error term을 나타냄)

식(6)에서 $Q_i(i=1, 2, 3)$ 는 돼지도축의 계절성을 나타내는 더미변수로서, Q1은 겨울, Q2는 봄, Q3는 가을을 나타낸다. Dc는 광우병 등 돼지이외의 가축질병을 나타내는 더미변수이다. 광우병 등 소 관련 질병은 송아지가 성우가 되는데 요하는 사육기간을 고려하여 발생 후 1년 여간 소비심리에 영향을 미치는 것으로 가정하였다. Dp는 돼지 콜레라 및 구제역등 돼지의 질병을 나타내는 더미변수이다. 돼지 콜레라 및 구제역은 자돈이 성돈이 되는데 요하는 사육기간을 고려하여 발생 후 6개월 정도 소비심리에 영향을 미치는 것으로 가정하였다.

다음으로 Da는 돼지고기 소비촉진을 위한 라디오 및 TV광고 등이 이루어진 경우에 대한 더미변수이다. 양돈 의무자조금제도에 의해 실시된 돼지고기 소비촉진을 위한 라디오 및 TV 광고는 2004년 9월부터 12월에 걸쳐서 지속적으로 이루어졌고, 그밖에 2002년 10월과 11월에 걸쳐서 임의자조금제도에 의해 이루어진 바 있다.

Ce는 소비에 영향을 미치는 소득변수 대신에 채택한 경제환경변수로서 통계청에서 매월 조사 발표하는 동행지수 순환변동치(cycle of coincident

composite index)이다. 국민 1인당 월별 소득(GNP)자료가 사실상 가용하지 않은 상태에서 현재의 경기 국면을 나타내는 동행지수 순환변동치는 경기의 상승과 하락에 따르는 소비반응을 잘 대변한다고 보고 이를 소득의 대리변수로 포함하였다.

돼지 소비에 영향을 미치는 가격요인으로는 돼지 자체가격과 대체재인 소와 닭의 가격이 고려되어질 수 있다. 특히 돼지도축두수 수요에 영향을 미치는 자체가격으로는 돼지산지가격이 고려되었다. 이때 돼지산지가격은 돼지도축과 동월(同月)의 가격은 돼지수요에 부(負)의 영향을 미칠 것으로 가정하는 반면에 몇 개월 이전의 산지가격은 돼지도축 수요에 정(正)의 영향을 미친다고 가정하였다. 여러 가지 추정결과 4개월 전의 자체가격이 가장 유의적인 영향을 미치는 것으로 판단되었는데 이는 돼지고기 가격이 인상되고 나서 생산자가 이에 반응을 보여서 돼지사육을 증가시켜 시장에 출하하기까지 약 그 정도의 시간이 걸린다는 점을 고려하여 합리적인 기간으로 판단된다. 한편 대체재 가격으로는 닭의 경우 유의적인 영향을 미치지 않는 것으로 추정되어 소의 산지가격만이 고려되었다. 여기서 모든 가격지수는 생산자물가 총지수로 디플레이트한 실질가격지수가 사용되었다. <표 II-12>에는 모형에 이용된 각 변수를 설명하였다.

(3) 추정 결과 및 고찰

<표 II-13>에는 모형(1)의 OLS 추정결과를 제시하였다. 모형은 SAS 통계패키지를 이용하여 추정되었다. 추정에는 2001년 1월부터 2004년 12월까지의 48개월간의 월별자료가 이용되었다. 월별 돼지도축두수와 돼지 및 소의 산지가격은 한국육류수출입협회에서 발간하는 「식육편람」에 의거하였고, 경기동향지수와 디플레이터로 사용된 생산자물가총지수는 통계청의 월별 동향 발표자료에 의거하였다.

모델의 추정결과를 보면 이상에 포함된 변수들(3개의 계절더미, 2개의 가축질병더미, 광고더미, 경기순환변동지수 및 3개의 자체 및 대체가격지수)에 의하여 돼지도축 수요의 84%가 설명되었으며 각 변수들의 추정계수

<표 II-12> 변수의 설명

| 구 분 | 변수명 | 설 명 |
|--------------|-----|--|
| 돼지도축두수(종속변수) | MQ | 매월 돼지고기 소비의 대리변수로 사용 |
| 계절더미변수 | Q1 | 겨울(12, 1월) |
| | Q2 | 봄 (3, 4, 5월) |
| | Q3 | 여름(6, 7, 8월) |
| 가축질병 더미변수 | Dc | 광우병 등 소 관련 질병 발생 및 영향기간 ¹⁾ |
| | Dp | 돼지 콜레라 및 구제역 발생과 영향기간 ²⁾ |
| 돼지고기 광고 더미변수 | Da | 돼지고기 광고가 있는 기간 |
| 경기동향변수 | Ce | 동행지수 순환변동치, 매월 소득변동의 대리변수로 사용 |
| 돼지 산지가격지수 | Pg | 각각의 산지가격지수(2000년=100)를 생산자물가 총지수(2000년=100)로 디플레이트한 실질가격지수임. |
| 소 산지가격지수 | Pc | |

1) 광우병 등 소 관련 질병은 송아지가 성우가 되는데 요하는 사육기간을 고려하여 발생후 1년 여간 소비에 영향을 미치는 것으로 가정함.

2) 돼지 콜레라 및 구제역은 자돈이 성돈이 되는데 요하는 사육기간을 고려하여 발생후 6개월 정도 소비에 영향을 미치는 것으로 가정함.

는 대체로 5% 이내의 유의수준에서 통계적으로 유의적인 결과를 보였다.

각 추정계수가 의미하는 바를 보면 다음과 같다. 먼저 독립변수와 종속변수 둘 다 대수형인 경우의 추정계수는 곧 탄성치를 의미하며, 독립변수가 더미변수인 경우의 추정계수는 더미변수가 1인 경우에 한하여 종속변수의 퍼센트(%) 변화율을 의미한다.

이에 따르면 돼지도축 수요(또는 대리변수로서 돼지소비)는 당월 돼지산지가격이 1% 상승할 경우에 0.35% 감소하는 반면에 4개월 전 돼지산지가격이 1% 증가할 경우에는 돼지도축 수요가 0.15% 증가하는 것으로 나타났다. 한편 소산지가격이 1% 상승하면 돼지도축수요는 0.38% 증가하는 것으로 나타났다. 이러한 결과에 의하면 돼지의 자체산지가격 1% 상승시 돼지

<표 II-13> 모델의 추정결과(종속변수 lnMQ)

| 변수 | 추정계수 | t 값 |
|-------------------------|---------|---------|
| intercept | 7.6240 | 2.71* |
| Q1 | 0.0446 | 1.86 |
| Q2 | 0.1452 | 4.90** |
| Q3 | 0.0847 | 3.01** |
| Dc | 0.0637 | 3.43** |
| Dp | -0.0501 | -2.88** |
| Da | 0.0689 | 2.98** |
| lnCe | 0.9259 | 1.62 |
| lnPg | -0.3534 | -5.46** |
| lnPg(t-4) ¹⁾ | 0.1545 | 2.90** |
| lnPc | 0.3794 | 5.07** |

$R^2 = 0.84$ (n=48)

** : 유의수준 1%내에서, * : 유의수준 5% 내에서 통계적으로 유의함을 나타냄.

1) 4개월 전 자체(돼지) 산지가격을 나타냄.

(도축)수요의 감소율(-0.35%) 보다 소가격 1% 상승할 경우에 대체재인 돼지의 수요가 증가하는 비율(0.38%)이 다소 높다는 점을 시사하고 있다.

한편 경기순환변동치 1% 증가는 곧 돼지(도축)수요 0.93%의 증가를 가져오는 것으로 추정되어서 경기순환변동과 돼지수요가 거의 유사한 비율로 상승 하락하는 점을 볼 수 있다.

다음으로 가축질병에 따르는 돼지수요를 보면, 광우병 등을 포함한 소와 관련된 질병이 발생하고 그 영향이 미치는 동안에는 대체재인 돼지수요가 0.064% 증가하는 반면에 돼지콜레라 등 돼지 자체의 질병이 발생하고 그 영향이 미치는 동안에는 돼지수요가 0.050% 감소하는 것으로 추정되었다. 즉, 이는 돼지 자체의 질병에 의한 자체수요 감소율(-0.050%)보다 소 등의

대체재의 가축질병 발생에 따르는 돼지수요로의 대체효과(0.064%)가 다소 크다는 점을 시사한다고 보겠다.

그러면 본 분석의 초점인 2004년도 자조금사업의 경제적 효과, 즉 돼지고기 소비촉진을 위한 광고 등을 포함한 소비촉진활동의 효과는 어떠한가? <표 II-13>의 추정결과에서 보는 바와 같이 돼지고기 소비촉진활동을 전 개함으로서 돼지(도축)수요가 0.069% 증가하는 것으로 나타났다. 광고의 이러한 효과는 광우병 등 소 질병 발생에 따라서 대체수요로서 돼지고기로 대체되는 효과(0.064%)보다 다소 높고, 반면에 돼지 자체질병 발생에 따르는 돼지수요 감소효과(-0.050%) 보다 높게 나타나고 있어서 비록 가축질병이 발생한 경우에도 광고의 효과는 자체 및 대체 가축질병에 따르는 수요감소 효과 또는 대체효과를 상회한다는 중요한 점을 시사하고 있다고 본다.

(4) 양돈자조금에 의한 소비촉진활동이 돼지판매수익에 미친 영향

이 절에서는 앞 절에서 모델을 이용하여 추정한 소비촉진활동 효과의 추정치를 이용하여 지난 2004년 9월부터 12월 동안 돼지고기 소비촉진 광고가 있었던 기간 동안에 소비의 증가 또는 돼지판매액 증가에 미친 효과를 비용(cost)과 편익(benefit)의 측면에서 계측한다.

먼저 돼지고기 소비촉진활동 등을 위한 비용으로는 2004년 9월부터 12월 동안에 TV광고를 위한 비용 그 자체는 물론 돼지자조금 중에서 2004년 1년 동안 소비촉진을 위해 지출된 제반 비용을 포괄하여 계산하였다. 이 포괄적 소비촉진 비용은 자조금조성 총액 즉, 총 5,680,573천원이며 동 금액에는 돼지생산 농가의 자조금 거출금인 3,141,535천원과 정부지원금인 2,539,038원을 합산한 금액이 된다.

한편 소비촉진활동에 의한 편익의 발생은 돼지고기 소비촉진활동을 위해 라디오 및 TV광고 등의 구체적인 기초광고(generic advertisement)가 이루어진 2004년 9월부터 12월 기간에 발생하였다고 본다. 따라서 이기간 동안에 돼지고기 소비촉진활동의 효과를 산출하였다. 그런데 앞에서 기술한 바와 같이 돼지고기 월별 소비자료가 가용하지 않아서 앞 절에서 추정된 돼

지도축 수요 증가분을 자조금사업의 편익으로 계측한다. 2004년 9월부터 12월 동안에 돼지고기 소비촉진 광고에 의한 돼지도축수요의 증가분은 광고더미변수(Dat)의 추정계수($\beta_a = 0.0689$)에 월별 돼지도축두수(MQt, $t=2004.9월-12월$)를 곱하여 계측된다. 여기에 해당 월별 돼지산지가격(Pgt)을 곱하면 실제로 돼지고기 소비촉진활동, 즉 양돈자조금사업에 기인하여 증가된 돼지생산농가의 판매액(농가수취가격) 즉, 추가수익이 되며, 이는 곧 돼지고기 소비촉진 활동에 의하여 파생된 돼지고기 수요의 증가에 의한 결과라고 본다<표 II-14>.

<표 II-14> 돼지고기 소비촉진 활동의 비용·편익 비교

| 비용(천원) | | 편익 | | | |
|--------|-----------|---------------------|-------------|-------------|---------------|
| | | 월별 돼지도축두수 | 소비촉진효과 추정계수 | 산지가격 (천원/두) | 월별 소비촉진효과(천원) |
| 농가거출금 | 3,141,535 | 2004. 9월 1,135,975 | 0.0689 | 249 | 19,486,072 |
| 정부지원금 | 2,539,038 | 2004. 10월 1,347,396 | | 196 | 18,193,134 |
| | | 2004. 11월 1,347,639 | | 216 | 20,053,192 |
| | | 2004. 12월 1,304,918 | | 251 | 22,563,846 |
| 총투입비용 | 5,680,573 | 총 편익 | | | 80,296,244 |

<표 II-14>의 계측결과를 이용하여 편익/비용을 산출하면 14.14가 되고 이는 곧 돼지고기 소비촉진 활동비용 1원당 14.14원의 소비증대효과 또는 자조금 1원당 14.14원의 생산자판매액(농가수취가격) 증대효과, 즉 추가수익을 가져왔음을 나타낸다.<자조금운용 총액 중 정부지원금을 차감하고 농가로부터 거출한 순수자조금(3,141,535천원)으로 계산하면 2004년도 9월부터 12월사이에 돼지를 출하한 농가는 자조금 1원당 25.56원의 당해 연도

에 추가수익을 얻은 셈이다>. 여기서 14.14원은 소비촉진활동비용 1원에 대하여 순수하게 증대된 순편익이 아니라 순편익(net benefit)은 물론 소비촉진활동에 의하여 창출된 소비수요에 부응하기 위하여 돼지생산 및 돼지판매에 소요된 비용까지 포함된 총 편익(gross benefit)이라는 점에 주의를 요한다.

3.3. 한우(한우육)자조금

여타 축종과는 달리 한우분야는 임의자조금제도를 시행하지 않고 축산물 소비촉진등에관한법률에 의해 의무자조금제도를 직접 도입하게 되었다. 농협중앙회와 한우협회는 2003년 1월 20일에 법이 규정하는 절차에 따라 한우자조금 설치를 위한 세부계획서를 농림부에 제출하여 한우사육농가 및 한우사육농가별 한우사육두수를 조사토록 하였다. 2003년 8월 13일에 한우자조금설치를 위한 공동준비위원회를 구성하고 1차회의를 개최하여 공동준비위원장의 선출과 위원회의 운영규약 등을 제정하였다.

그간의 준비과정을 거쳐서 2004년 8월 25일 영남권을 필두로, 11월 11일 충청권을 마지막으로 한우자조금의 거출여부와 거출금액 등을 결정할 대의원을 선출하기 위한 선거를 완료하였다. 대의원선거결과 전국 250명의 대의원 정수의 96%인 240명을 선출하는 쾌거를 이룩하였다. 2005년 2월 16일 대의원총회를 개최하여 의무자조금의 거출여부와 거출금액을 결정하고 동시에 자조금관리위원을 선출하였다. 총회에서는 투표자 214명 가운데 찬성 213표 무효 1표로 만장일치의 의결에 의해 한우자조금거출을 결정하였으며, 아울러 거출금액을 결정하는 투표에서는 농가가 출하하는 한우 1두당 10,000원을 거출하자는 대의원 32표, 15,000원은 48표, 20,000원은 132표로 대의원의 압도적인 찬성에 의해 1두당 20,000원씩을 거출하기로 결정했다. 한우농가의 자조금에 대한 열의와 기대가 그대로 반영된 투표 결과였다.

2005년 3월 11일은 제 1차 한우자조금관리위원회를 개최하여 자조금의 거출시작 시기를 2005년 5월 1일로 정하였고, 이에 따라 5월 1일부터 의무

자조금이 거출되기 시작했다. 그러나 9월 현재 자조금의 거출비율이 도축되는 한우의 60%정도에 불과한바, 이는 한우의 산지유통의 불투명성과 소규모 도축장의 비협조와 소극성에 기인된 것으로 파악되고 있다. 따라서 한우의 의무자조금사업이 성공적으로 정착되기 위해서는 양돈자조금사업과 마찬가지로 거출기관의 적극적인 협조가 필연적 과제이며, 이를 위한 농가의 적극적인 참여와 지지가 요구된다. 한우고기의 소비가 늘어나서 한우산업이 발전되면 도축장의 도축수입의 증대는 물론 한우산업관련자 모두에게 도움이 되는 양함 게임(positive game, win-win game)이 될 것이기 때문이다.

3.4 양계자조금

3.4.1 육계(계육)자조금

계육자조금 제도는 대한양계협회에서 추진했던 것과는 별도로 육계의 계열주체와 계열농가, 가공업체 등을 회원으로 구성하고 있는 한국계육협회를 중심으로 1995년부터 실시되어 왔다. 1997년 닭고기의 수입 자유화가 실현된 이후 수입 닭고기의 시장 점유율이 높아지고 유통단계에서의 문제점이 대두되면서 국산 닭고기와 수입 닭고기와의 차별화를 위한 판촉활동에 사업의 초점을 맞추어 왔다. 한국계육협회는 회원사인 계열주체를 대상으로 자발적으로 자조금을 거출하고 있으며, 공급병아리 1수당 1원의 비율을 적용하고, 생산부자재 납품액에 1%를 부과하여 닭고기 소비촉진 홍보에 주력하고 있다.

자조금의 연도별 조성 및 운영규모는 1995년에 413백만원, 1996년에는 544백만원, 1997년에는 587백만원, 1998년에는 590백만원, 1999년에는 360백만원, 2000년에 497백만원, 2001년에 496백만원, 2002년에 193백만원, 2003년에 400백만원이었다. 이렇게 조성된 자조금의 대부분이 신문과 잡지를 통한 광고·홍보와 닭고기 요리대회 등을 포함한 다양한 이벤트 행사를 추진함으로써 닭고기의 소비촉진을 위해 지출되었다. 그러나 이러한

업계의 노력에도 불구하고 2001년 5월 이전까지는 한국계육협회가 농민생산자단체로 인정받지 못함으로써 정부로부터 자조금 추진사업체로 지정 받지 못하고 따라서 정부보조금도 전혀 지원받지 못했다. 한국계육협회는 2001년 5월 3일 농림부로부터 닭고기 생산자단체로 승인받음으로서 축산물소비촉진등에관한법률에 근거한 자조금사업을 추진할 수 있는 자격을 얻게 되었다. 이에 따라 2003년부터는 계육협회 주관으로 실시되는 임의자조금사업에 정부보조금을 지원받았으며, 법이 규정하는 바에 따라 현재는 농협중앙회, 대한양계협회, 한국계육협회 등 3개 생산자단체가 계육의 의무자조금도입을 위한 절차를 공동으로 추진 중에 있다.

3.4.2 산란계(계란)자조금

양계자조금은 농어촌발전특별법에 근거하여 대한양계협회의 주도하에 1992년에 농림부장관의 승인을 얻어 축산업계에서는 최초로 시작되었으며, 2002년까지는 계란과 계육을 구분하지 않고 양계자조금사업으로 실시되었다. 그러나 야심차게 시작된 임의자조금사업에 300여명의 소수 양계지도자들만이 참여하고 있을 뿐 아니라 자조금도 농가들의 양계산물(계란 및 닭) 판매액의 일정비율에 따라 조성된 것이 아닌 찬조금 내지 협찬금의 성격으로 출연한 금액으로 조성·운영되었다.

<표 II-15>는 1992년부터 시행되어온 양계 자조금의 조성실적을 연도별로 정리한 것이다. 1992년부터 2002년까지는 산란계와 육계를 구분하지 않고 대한양계협회 회원들로부터 조성되었으며, 2004년부터는 오직 산란계 회원농가에서 조성된 금액이다.

<표 II-15>에서 보는 바와 같이 양계자조금사업이 처음 시작된 1992년에는 농가출연금과 정부보조금을 합쳐서 129,946천원, 1993년에는 135,281천원을 조성하였다. 그러나 1994년에는 38,244천원으로 지극히 저조하였고, 1995년에는 311,553천원, 1996년에는 274,153천원을 조성하였다. 1997년은 양계업계의 최악의 해로서 닭고기의 수입이 전면적으로 개방 되었을 뿐 아니라 경기침체로 인한 양계산물의 소비위축이 더해짐으로

<표 II-15> 연도별 양계자조금 조성액

단위 : 천원

| 연도별 | 농가조성액 | 보조금 | 계 |
|------|---------|---------|---------|
| 1992 | 86,646 | 43,300 | 129,946 |
| 1993 | 90,109 | 45,091 | 135,281 |
| 1994 | 38,422 | - | 38,422 |
| 1995 | 211,553 | 100,000 | 311,553 |
| 1996 | 182,769 | 91,384 | 274,153 |
| 1997 | 10,429 | - | 10,429 |
| 1998 | 138,380 | 69,189 | 207,569 |
| 1999 | 94,225 | 18,960 | 113,185 |
| 2000 | 40,161 | 18,280 | 58,441 |
| 2001 | 54,509 | 52,291 | 106,800 |
| 2002 | 46,736 | 44,830 | 91,566 |
| 2003 | - | - | - |
| 2004 | 53,387 | 52,985 | 106,372 |

자료 : 대한양계협회, 2005

서 양계산물의 가격이 하락하고 이에 따라 농가의 자조금조성금액도 10,429천원에 불과했다. 2003년에는 자조금사업을 둘러싸고 양계분야의 두 생산자단체인 대한양계협회와 한국계육협회간의 역할분담에 대한 문제가 제기되면서 자조금사업이 중단되었다가, 2004년에는 한국계육협회는 계육의 소비촉진을 전담토록 하고 대한양계협회에서는 산란분야의 자조금을 전담하게 됨으로서 106,372천원의 산란계자조금을 조성·운영하게 된 것이다.

대한양계협회에서 조성한 자조금은 양계산물의 소비촉진홍보사업의 일환으로 TV광고, 신문기사광고, 여자고등학교 및 여자대학교의 조리실습 및 영양 강의, 계란·닭고기의 요리 강습 등의 소비자교육, 계란우수성 및 우리 계란먹기 홍보 등의 다양한 소비촉진 활동을 전개하였다. 한편 닭의 혈청검

사를 실시하고 질병대책 세미나를 개최하는 등 생산성향상 및 사육조절사업에도 일부 투자하였다. 그러나 사업규모가 극소하고 일시적인 이벤트 위주로 전개됨으로서 사업의 성과 여부를 계량적으로 평가하기란 사실상 불가능하다.

이렇듯 자조금사업에 대한 양계농가들의 인식부족과 참여율 저조 등으로 인해 임의자조금은 사실상 뿌리를 내리지 못하였고, 2005년부터 시작된 양돈분야의 의무자조금사업을 계기로 대한 양계협회와 농협 등 산관계 생산자단체와 계란업계의 지도자들이 축산물자조금법에 의한 산관계분야의 의무자조금도입에 관한 논의가 본격적으로 시작되고 있다. 그러나 계란유통의 불투명성으로 인해 자조금의 거출주체에 대한 문제가 현재까지도 정리되지 못함으로서 계란의 의무자조금 도입여부는 아직도 표류하고 있는 셈이다.

4. 축산물 자조금사업의 향후 과제

앞에서 살펴 본 바와 같이 지금까지 실시해온 우리나라의 축산물 자조금사업은 비교적 큰 성과를 거두고 있으며, 특히 의무자조금을 실시하는 양돈과 한우분야에서는 해당 축산농가들의 전폭적인 지지와 이해를 바탕으로 출발하였다. 그러나 이 같은 자조금제도의 성과를 기대하고 비록 의무자조금제도가 도입·추진된다고 할지라도 의무적인 축산자조금제도가 성공적으로 도입·추진·정착되기 위해서는 이미 시도되고 있는 양돈과 한우자조금사업에서 경험하고 있는 바와 같이 많은 어려움이 산적해 있음도 간과해서는 아니 된다.

여기에서는 금후 축산물의 의무자조금사업의 도입·추진과 관련된 향후 과제를 몇 가지의 제목만을 나열하고 더 자세한 내용은 “제IV장2절”에서 설명하고자 한다.

첫째, 의무자조금사업에 대한 축산농가의 이해와 공감대를 구축해야 한

다.

둘째, 자조금의 운영·관리주체인 축산단체와 축산농가 그리고 거출금의 수납기관 등 자조금사업의 이해당사들이 상호 유기적으로 협조하는 체제가 구축되어야 한다.

셋째, 조성된 자조금이 합리적으로 사용되어, 가시적인 성과를 거둘 수 있도록 해야 한다.

넷째, 자조금사업에 대한 정부의 지도·감독이 철저히 이루어져야 한다.

다섯째, 매 회계연도마다 사용된 자조금의 성과에 대해서는 전문가의 객관적인 평가를 받아서 이해 당사자 모두에게 공개되어야 한다.

제 III 장

외국의 축산자조금 제도

농업선진국은 거의가 어떤 형태로든 자조금제도를 갖고있다. 크게 미국형(Checkoff system)과 유럽형(Levy system)으로 나누어 생각할 수 있다. 여기서는 북미주(North America), 유럽(EU), 대양주(Oceania)의 경우를 개괄적으로 살펴본다. 그 밖(일본, 대만 등)에도 대개 유럽형 내지는 변형된 기금형태의 부과금제도를 시행하고 있다.

1. 북미주의 자조금

1.1 미 국

1.1.1 발전배경

1930년대에 시작된 미국의 농업자조금제도는 세계경제를 강타한 “대공황”과 관련이 깊다. 세계의 다른 나라와 마찬가지로 당시 미국도 농산물 가격지지 정책이 농업 정책의 주류를 이루고 있었으나 이러한 정부의 가격지

지 정책은 농산물 재고를 증가시켰고, 이로 인해 해마다 늘어나는 재정부담은 공황기를 맞은 미국 정부에 큰 부담이 되었다. 이와 같은 농업 문제해결에 생산자 스스로가 참여하는 노력이 자조금제도의 시작이다.

미국 농업자조금제도의 태생적인 배경에서 알 수 있듯이, 농업 자조금 제도는 국내외 시장에서 미국 농산물의 경쟁력을 향상시켜 소비 수요를 확대시킴으로써 결국 농산물 가격을 높이는데 궁극적인 목적이 있었다. 즉, 공급 곡선은 이동하지 않고 그대로 있다는 가정하에 자조금을 이용하여 수요 곡선을 오른쪽으로 이동시킨다. 초과수요량이 발생하여 농산물 가격은 상승하게 된다. 동시에 균형 수요량이 전보다 증가하여 그동안 누적된 재고 문제가 자연스럽게 해결되기 때문에 자조금제도는 일석이조의 효과를 지닌 제도라 할 수 있다.

자조금제도는 생산자들이 스스로 자금을 조성하여 이 자금을 수요확대를 위한 상업광고나 품질관리 등의 노력에 이용하는 임의(voluntary)자조금에서 시작되었다.

그러나, 이 같은 임의 자조금제도는, 곧 무임승차(free-rider)문제에 직면하게 된다. 무임승차 문제란 자조금 투자가 자조금 납부 유무와 상관없이 업계의 전체 생산자가 수혜 대상이 되는 공공재(public good)의 성격을 갖고 있기 때문에 발생하는 문제이다. 이 같은 문제를 해결하기 위해 자조금의 의무 징수를 위한 각종 법안들이 제정되고 자조금 징수와 운영을 위한 생산자 조직이 결성되기 시작하였다.

이 같은 의무(mandatory)자조금 제도의 목적은 무임승차 문제를 원천적으로 배제하고 전생산자가 공평하게 참여하여, 그 이익을 공평하게 분배하는데 있다. 이를 위해 미국연방의회는 1937년 'Agricultural Marketing Agreement Act(AMAA)'를 통과시키고, 이 후 1950년대부터 1990년대 까지 각종 농산물에 대한 품목별 자조금 법안이 연방의회 및 주의회를 통해 속속 제정되었다. 1930년대 후반에 플로리다 주의회가 전국에서 최초로 자조금의 의무징수를 법제화하고, 오렌지, 그레이프프루우트, 감귤 등에 자조금을 부과하였으며, 이 후 1940년까지 아이다호(감자 등 채소류), 미시간(사과), 워싱턴(사과)과 아이오와(우유) 등의 주가 참여하게 되었다. 최근 오

클라호마주립대학의 조사에 의하면 2004년 현재, 주 단위 자조금 프로그램은 미국 전역에서 약 370개에 달하는 것으로 집계되었다.

그러나 주 단위 자조금제도는 한계점을 드러내게 되는데, 이는 대부분의 품목들이 하나의 주에 한정되어 생산되는 것이 아니고 여러 주에서 생산되기 때문에 일괄적인 기준을 만들어 서로 협조하지 않으면 무임승차의 논란이 다시 발생될 수 있다는 것이다. 예를 들어, 어느 주는 의무징수를 원칙으로 하나, 다른 주는 자발적 징수를 법으로 정할 수 있고, 의무징수를 원칙으로 하더라도, 자조금 부과율에서 차이를 보일 수 있다.

이 같은 문제점을 극복하기 위해, 전국 단위의 자조금 제도를 만들고 운영하게 되는데, 이를 법적으로 뒷받침하기 위해 연방의회가 품목별로 자조금 법안을 제정하게 된다<표 III-1>.

이들 품목별 자조금 법안은 1937년 제정된 AMAA에 반영되지 않은 생산자 단체 각각의 특별한 상황을 고려했을 뿐만 아니라 각 품목마다 자조금 제도의 운영 방안 등을 상세하게 규정하고 있다. 예를 들어, 1954년에 제정되어 1955년부터 시행된 전국양모법(National Wool Act)은 연방정부의 가격지지금액의 일부를 자조금으로 적립하여, 양모의 소비자 홍보 및 광고 활동에 사용하도록 허용하고 있다. 1966년 법제화된 면화 연구 및 광고법(Cotton Research and Production Act)은 총 판매액의 1% 내에서 베일(bale) 당 1달러씩 부과하도록 하였는데, 대부분의 자조금은 소비자 광고에 투자되어 빠른 속도로 증가하는 인공섬유와 경쟁하여 전체적으로 면화소비를 증가시키는데 사용되었다. 면화자조금은 1990년 환불(refund) 조항을 없애고, 수입면화에도 국내 면화업자와 같은 자조금부과율을 적용함으로써 오늘날과 같은 면화 자조금제도가 정립되었다.

1971년에는 밀과 감자 자조금제도가, 1974년에는 계란 자조금, 그리고 1981년에는 화훼 및 채소 자조금제도가 시행되었다. 감자와 계란 자조금 모두 소비자의 부정적인 이미지인 체지방 및 콜레스테롤 증가를 줄이는 광고 활동에 중점적으로 투자되었는데, 감자 광고는 상당한 효과를 거둔 것으로 평가되고 있다. 1983년에 제정된 낙농생산안정법(Dairy Production Stabilization Act)은 수년간의 가격지지 정책으로 야기된 낙농제품의 과잉

<표 III - 1> 1990년 이전 연방의회 제정 산업별 자조금법

| 품 목 | 시행년도 및 실태 | 관계법 |
|---------|--------------|---|
| 양모 | 1955 | National Wool Act(1954) |
| 면화 | 1966~67 | Cotton Research and Promotion Act(1966) |
| 소맥 | 폐지 | Wheat Research and Promotion Act(1970) |
| 감자 | 1972 | Potato Research and Promotion Act(1971) |
| 계란 | 1976 | Egg Research and Consumer Information Act(1974) |
| 화훼 / 채소 | 생산자투표에서부결 | Floral Promotion Act((1981) |
| 낙농 | 1984 | Dairy Research and Promotion Act (1983) |
| 양봉 | 1987 | Honey Research, Promotion, and Consumer Information Act(1984) |
| 육우 | 1986 | Beef Promotion and Research Act(1985) |
| 양돈 | 1986 | Pork Promotion, Research, and Consumer Information Act(1985) |
| 수박 | 1990 | Watermelon Research and Promotion Act(1985) |
| 생선/해산물 | 법소멸(무투표) | Fish and Seafood Promotion Act(1986) |
| 대두 | 1991 | Soybean Promotion, Research, and Consumer Information Act(1990) |
| 버섯 | 1990 | Mushroom Promotion, Research, and Consumer Information Act(1990) |
| 피칸 | 계류중 | Pecan Promotion and Research Act((1990) |
| 라임 | 1972 | Lime Promotion, Research, and Consumer Information Act(1990) |
| 우유 | 계류요청 | Fluid Milk Promotion Act(1990) |

자료: Forker, O.D and R.W. Ward. "Commodity Advertising" Lexington Books, 1993

생산을 줄이고 광고 및 홍보 프로그램을 통한 수요 확대에 중점을 두었다. 우유 생산 감소를 위해 젖소 사육두수를 줄이고 정부의 우유 지지가격을 낮추었으며, 원유 100파운드당 15센트씩 부과하여 조성된 자조금은 대부분 우유 소비 촉진을 위한 상업광고에 투자 하도록 하였다. 자조금은 1984년 5월부터 징수하였고, 같은 해 9월에 광고를 시작하여 이듬해 생산자 투표를

거쳐 오늘날의 낙농 자조금이 탄생하게 되었다.

비육우와 양돈자조금의 탄생 배경도 다른 농산물의 경우와 비슷하다. 전통적으로 비육우와 양돈사업은 생산주기에 따른 가격의 폭락으로 큰 피해를 보아 왔다. 생산자들은 자조금을 통해 이 같은 가격 급락 문제를 완화하고, 콜레스테롤 및 체지방에 대한 소비자의 우려 때문에 감소하는 쇠고기 및 돼지고기의 수요를 회복하려 하였다. 여러차례의 공청회를 거쳐, 1985년 연방의회에서 관련 법안들이 통과되고, 이후 거의 2년에 걸친 생산자 투표 결과, 오늘날의 비육우 및 양돈 자조금 제도가 탄생하게 되었다.

미국의 자조금은 국내 시장의 수요 확대를 위한 연구 및 상업광고 등에 사용될 뿐 아니라, 수출시장 확대에도 사용된다. 연방정부의 수출시장 개발 프로그램으로는 USDA의 해외농업청(Foreign Agricultural Service, FAS) 산하에 Export Incentive Plan(EIP), Market Promotion Program(MPP)과 Cooperator Program 등이 있는데, 생산자 단체들은 해외시장개척을 위해, 농민자조금 외에 이들 정부 프로그램의 지원을 받을 수 있다. 생산자 단체들은 1955년부터 1990년 사이 Cooperator Program과 EIP를 통해 \$151million의 지원을 받았으며 MPP의 경우 연간 \$200million을 지원하고 있다(1990 Farm Bill).

자조금부과율은 대개 판매금액의 일정 비율로 징수하거나, 생산된 품목의 무게나 용적단위 또는 가축두수별로 징수하게 된다. 예를 들어, 양돈 프로그램의 경우 현재 판매금액의 0.4%를 징수하고, 비육우의 경우 매번 거래마다 두당 1달러씩을 부과하고 있다. 낙농업자는 유가공업체에 판매하는 원유 100파운드당 15센트를 징수하여 5센트는 전국낙농위원회(National Dairy Board)에 보내 전국 규모의 낙농제품(우유, 치즈 및 버터 등) 홍보 및 연구활동에 사용되고, 나머지 10센트는 지역단위 자조금 단체에서 관리, 운용하고 있다. 낙농프로그램의 경우 유가공업체의 자조금이 따로 운영되는데, 시유 100파운드당 20센트가 부과되어 주로 시유에 대한 광고 및 각종 홍보활동에 사용된다. 주요 농산물의 자조금부과율 현황은 아래<표 III - 2>와 같다.

<표 III - 2> 주요농산물의 자조금부과율

| 산 업 | 부과율 | 부과대상 |
|-----|-------------------------------|----------------------------|
| 비육우 | \$1/두 | 비육우업자 및 수입업자 |
| 양 돈 | 판매대금의 0.4% | 양돈업자 및 수입업자 |
| 낙 농 | \$0.15/cwt | 낙농업자 |
| 유가공 | \$0.20/cwt | 유가공업자 |
| 산란계 | \$0.05/30 dozen | 30,000수 이상의 채란업자 |
| 양 봉 | \$0.01/lb | 연간 6,000lbs 이상 생산농가 및 수입업자 |
| 과 일 | \$0.01/lb | 연간 35,000lbs " |
| 버 섯 | \$0.01/lb | 연간 500,000lbs " |
| 감 자 | \$0.02/cwt (또는 판매대금의 0.5%) | 5에이커 이상 재배농가 및 수입업자 |
| 대 두 | 판매대금의 0.5% | 전체 대두생산농가 |
| 수 박 | 최고 \$0.02/cwt | 5에이커 이상 재배농가 및 도매업자 |

자료: Forker, O.D and R.W. Ward. "Commodity Advertising" Lexington Books, 1993

그렇다면, 이들 자조금부과율은 어떻게 결정되는가? 경제적인 측면만 고려한다면 품목별 농산물 업계의 이윤극대화를 위한 적정자조금부과율(optimum assessment rate)을 추정하면 된다. 즉, 한계투자액이 한계이윤과 일치하는 시점에서 부과하면 되는 것이다. 그러나 자조금부과율의 결정은 경제적인 측면만 고려할 것이 아니라, 생산자 단체의 사회적, 정치적 특성 또한 고려되어야 한다. 자조금이 생산비를 크게 올려서 생산자들, 특히, 중·소규모 생산자들의 참여에 부담을 주어서는 안 될 것이다. 따라서 미국의 자조금 부과율은 대개 농산물가치의 1% 미만에서 결정되고 있다.

자조금의 징수는 대부분 의무참여(mandatory participation)를 원칙으로 하고 있으나, 일부 품목(예를 들면, 밀과 면화)의 경우 생산자의 의사에 따라 환불(refund)을 허용하고 있어 제한적으로 자발적 자조금 프로그램

(voluntary program)을 운용하는 업체도 있다. 또 일부품목의 경우(예를 들면, 양봉, 과일, 감자, 수박 등) 소규모 생산자들은 자조금 부과대상에서 제외되나 수입업자들에게는(특히, 쇠고기, 돼지고기, 면화, 꿀 등) 자조금을 부과하고 있다.

미국 농산물 자조금의 총규모는 연간 약 \$800million 정도이며, 조성된 자금은 앞서 언급한 바와 같이, 국내의 시장에서 미국 농산물 광고와 판매 촉진 활동 및 마케팅 연구 등에 사용되고 있다. 품목별로는 낙농 자조금이 \$350million(유가공업체 자조금 \$110million 포함)으로 가장 크고, 비육우 \$90million, 대두 \$62million, 면화 \$60million 그리고 양돈 업체가 \$55million의 자조금을 조성하여 운영하고 있다<표 III - 3>.

<표 III - 3> 연간 자조금 조성실태

| 품 목 | 조성액(백만달러) |
|-----|-----------|
| 유제품 | \$244.00 |
| 시유 | \$109.50 |
| 우육 | \$87.90 |
| 대두 | \$61.40 |
| 면화 | \$60.20 |
| 돈육 | \$54.60 |
| 계란 | \$18.80 |
| 땅콩 | \$18.74 |
| 감자 | \$8.57 |
| 양봉 | \$3.60 |
| 버섯 | \$2.65 |
| 수박 | \$1.60 |
| 팥콩 | \$0.45 |

자료: Armbruster, W.J. and J.P. Nichols. *Commodity Promotion Policy*. 2001.

여기에서 특기할 사항은 자조금 사용이 수확량 증대 및 생산비 감소와 같은 기술 개발 연구와 로비활동에 금지되고 있다는 사실이다. 이는 농산물 자조금 제도의 본래 목적이 농산물 소비증대 및 재고 감소에 있음을 상기하면 이해할 수 있는 대목이다. 산업의 농정로비는 해당 품목 생산자단체의 몫이고 법정 자조금은 여기에 쓸 수 없다.

1.1.2 자조금법 개괄

미국의 자조금은 품목별로 연방법(전국) 또는 주법(지역)에 의하여 실시 되어 오고 있으며, 1996년에는 연방의회가 일괄하여 농업발전 및 개혁법안 (FAIR Act)의 일환으로 상품(농산물)촉진연구정보법(Commodity Promotion, Research and Information Act of 1996)을 제정하였는바 그 골자를 요약하면 다음과 같다.

① 결정과 목적(Findings and Purpose)

의회는 농산물의 경제적 중요성, 국내외에 적절하게 공급, 일반 홍보와 연구에 필요한 재원조달, 생산자와 소비자의 유익 등 9개 항목의 타당성을 인정하고 농무장관을 통하여 농산물의 촉진, 연구, 정보사업을 효율적으로 수행토록 함

② 정의(Definition)

18개 용어에 대한 정의

③ 명령의 발포(Issuance of Orders)

- 0. 장관은 해당 품목의 전국생산자, 첫 취급자, 수입업자에게 목적 달성에 필요한 명령을 발포
- 0. 장관, 생산자단체 등은 자조금사업을 발의하고 장관은 그 내용을 검토한 후관보에 공표, 공청회를 거쳐 최종명령(final order)을 준비, 발포.
- 0. 장관은 필요에 따라 명령을 수정.

④ 명령 필수조항(Required Terms in Orders)

- 0. 매 명령은 일반홍보, 연구 및 정보사업 등 이 법의 목적을 효율적으로 수행하기 위하여 관리위원회(Board)를 설치.
- 0. 이 위원회의 위원/이사 수는 산업과 협의하여 정하고 3년 임기의 생산자, 수입업자 대표와 1명 이상의 공공위원으로 구성하며 산업의 추천을 받아 장관이 임명.
- 0. 정관제정, 소요분과위 구성, 업무수행에 필요한 전문직원의 채용, 객관적 평가 등 12항에 걸친 위원회의 권한과 임무규정
- 0. 금지사항 : 이익저축, 명령개정 추천을 제외한 법제정 및 공공정책에 영향을 미치는 행위 및 다른 품목에 대한 허위, 오도, 비방 등
- 0. 모든 사업과 예산은 장관의 승인을 받고 자조금관계 공무원 및 선거관리 비용은 관리위원회가 부담하며 위원회 행정비용은 총 수납액의 15%를 초과하지 못함.
- 0. 철저한 행정처리, 외부평가, 감사, 그리고 위법(자조금 미납)에 대한 \$1,000 이하의 벌금 또는 1년 이내의 체형

⑤ 명령 허용조항(Permissible Terms in Orders)

- 준비기금, 협동조합 자체상표 홍보비 자조금 부과에서 공제 등

⑥ 부과(Assessments)

- 0. 농산물유통 과정의 첫 취급자(first handlers)와 농산물 수입업자가 부과금 수납하여 관리위원회에 송금
- 0. 거출률은 관리위원회가 제시한 하나 이상의 요율 중에서 장관이 결정
- 0. 거출금의 송금지연과 그에 대한 이자는 장관이 결정 부과처리

⑦ 투표(Referenda)

- 0. 임의투표 - 산업이 요청할 경우, 자조금 프로그램 시행전에 투표 (Up-front Referendum), 장관이 투표관리, 이때는 선거관리 비용에 대해 산업이 증서/담보제공
- 0. 필수투표 - 임의투표를 안하는 경우 시행후 3년 이내에 투표(Delayed Referendum), 이때 비용은 자조금에서 지출
- 0. 후속투표 - 시행후 7년 이내, 관리위원회 또는 납부자의 10%이상 요청이 있을때 시행, 자조금으로 비용 부담
- 0. 기타투표 - 장관이 필요하다고 인정할 때, 자조금에서 부담
- 0. 계속여부 결정 - 투표자의 과반수, 생산물량의 과반 생산자 동의필요
- 0. 투표방법 - 우편 또는 직접투표, 경우에 따라서는 집단투표 (block voting)

⑧ 탄원과 명령의 재검토(Petition and Review of Orders)

지방법원에 불법성 및 불만에 대한 청원

⑨ 집행(Enforcement)

위법제재

⑩ 조사와 벌칙소환(Investigations and Power to Subpoena)

법적처리

⑪ 정지와 종료(Suspension and Terminations)

장관의 결정, 투표의 결과

⑫ 명령의 개정(Amendments to Orders)

투표조항을 제외하고는 개정 가능

⑬ 타법에 대한 영향

상품촉진연구에 관한 여타 연방 및 주법에 영향/우선 하지 않음

⑭ 규정(Regulations)

목적달성을 위한 장관의 필요규정 제정

⑮ 세출권한(Authorization of Appropriations)

· 세출 관리위원회 행정비에서 사용 불가

1.1.3 축종별 운영 현황

가. 낙농자조금

낙농자조금은 미국에서 그 운영규모가 가장 큰 프로그램으로 그 규모가 \$350million(유가공업체 자조금 \$110million 포함)에 달하며 전국의 낙농업자들로부터 큰 지지를 받고 있다. 낙농 자조금제도는 1970년도 이전만 해도 지역적으로 소규모의 자발적인 자조금제도를 실시하고 있었으나 1970년에 연합낙농업협회(United Dairy Industry Association), 전국낙농연합회(National Dairy Council), 미국낙농협회(American Dairy Association)등의 결성으로 전국 규모의 자조금제도로 성장하게 된다. 이후 1983년과 1984년의 전국 낙농위원회(National Dairy Board) 설립으로 현재와 같은 전국규모의 낙농 자조금제도가 시작하게 된다.

1995년에는 전국낙농위원회와 연합낙농업협회가 공동 발의하여 Dairy Management Inc.(DMI)를 설립하고 유제품에 대한 전국적인 소비촉진 및 홍보활동을 전담하도록 하였다. 1998년부터는 유가공업체 또한 독자적인 자조금제도를 시작해서 유가공업자 교육 프로그램(Milk Processor Education Program - MilkPEP)을 만들고 우유소비 촉진과 홍보활동을 위해 DMI와 공동으로 노력하고 있다. 그러나 미국에서 우유생산이 첫 번째와 두 번째로 많은 캘리포니아주와 위스콘신주는 DMI나 MilkPEP에 참여하지 않고, 각자 독립적인 자조금 조직을 운영하고 있음은 특기할 만한 사실이다.

낙농업자들로부터 거둬지는 연간 약 \$244 million에 달하는 자조금의 약 75%는 유제품(우유, 치즈, 버터, 아이스크림)광고 및 소비촉진 프로그램에 이용되고 있으며 나머지 25%의 자조금은 각종 연구, 교육 및 프로그램 평가 비용 등으로 사용되고 있다.

낙농 자조금은 원유 100 파운드당 15센트가(유가공업체의 경우 100파운드 당 20센트) 부과되는데 이중 10센트는 주 또는 지역단위 자조금 운영 위원회에서 관리하고 나머지 5센트는 DMI에 보내져서 전국단위 프로그램에 사용되고 있다. 그러나 여기에서 한 가지 흥미로운 사실은 특정 지역에서 생산된 우유가 타 지역에 운송, 소비될 경우, 생산지의 자조금위원회는 해당부분 만큼의 자조금을 소비지의 자조금위원회에 송금하는 것을 원칙으로 하고 있다. 예를 들면, 뉴욕 북부지방에서 생산된 우유가 보스턴으로 운

송 판매될 경우, 뉴욕 자조금위원회는 판매량에 해당하는 자조금을 보스톤 지역 자조금 위원회로 송금하게 된다. 이는 자조금이 생산지보다는 소비시장으로 보내져서 소비시장 확대를 위한 각종 유제품 광고 및 소비촉진 활동에 이용되도록 하기 위함이다.

대부분의 유제품 광고는 텔레비전, 라디오 및 프린트물 등의 대중매체를 사용하는데, 통상 유제품별로 각기 다른 광고테마를 적용하는 것이 상례이다. 예를 들어 우유광고의 경우 성인을 상대로 한 광고에는 우유가 일반적으로 몸에 이롭다는 것을 강조하고, 여성이나 어린이 및 청소년을 대상으로 한 광고에는 우유가 고 칼슘 식품으로 뼈 조직 형성 및 강화에 큰 몫을 하고 있음을 적극 홍보하고 있다. 한편, 치즈, 버터 및 아이스크림의 경우 소비자의 유제품에 대한 향수를 자극하는 테마를 사용하는데, 좋은 예로 "Don't Forget the Cheese," "Ahh, The Power of Cheese", "Give'Em a Little Pat of Butter", "Ice Cream, The Treat That Treats You Good" 등을 들 수 있다. 최근 DMI가 실시하고 있는 "3-A-Day" 캠페인은 소비자로 하여금 적어도 하루에 한번씩 우유 1컵, 치즈 3-4쪽 그리고 요구르트 1병을 섭취하도록 홍보하는 것이다. 최근 미국정부가 발표한 2005년 식품 섭취 가이드라인에는 저지방 또는 무지방 유제품을 하루 3번씩 섭취하도록 권장하고 있는데, DMI의 "3-A-Day" 캠페인은 정부의 식품 섭취 가이드라인을 적극적으로 활용하고 있는 셈이다

낙농자조금은 신제품 개발 및 유제품의 영양성분에 대한 연구활동 등에도 투자 되는데, 예를 들면 유제품에 함유된 칼슘이 골다공증 등을 예방할 수 있음을 밝혀내는 연구들을 지속적으로 지원하여, 이 연구결과를 어린이, 청소년 및 20대부터 40대 여성 등을 대상으로 집중 홍보하고 있다. 유제품 마케팅 연구는 홍보대상(target audience), 광고테마 개발 그리고 소비자 기호에 관한 시장조사 등을 하고 있으며 연구결과는 광고전략 수립 및 신제품 개발에 직접적으로 적용되고 있다. 예를 들면, 신세대의 취향에 맞게 개발된 유선형 플라스틱 우유병이나 각종향료가 첨가된 저지방 우유(초코렛우유, 딸기우유, 체리우유, 커피우유 등)의 개발 등이 그 좋은 예이다.

마지막으로, 낙농자조금은 각종 광고 및 판촉프로그램의 평가에도 이용

되는데, 대개의 경우 전문평가팀에 용역을 주어 실시하게 된다. 낙농자조금의 경우 매년 평가를 실시하여 USDA의 심의를 거쳐 연방의회에 그 결과를 보고하도록 되어있고, 여타 품목의 경우 5년마다 한번씩 평가하도록 되어있다. 광고프로그램의 평가는 객관성과 전문성이 유지되어서 평가결과가 자조금을 납부하는 일반농민들을 납득시킬 수 있어야 하며, 평가모델은 프로그램의 경제성을 평가할 뿐만 아니라 마케팅 및 광고프로그램의 전략수립에 이용될 수 있도록 개발되어야 한다.

나. 비육우 자조금

비육우 자조금제도는 1985년에 제정된 비육우 자조금 법안(Beef Promotion and Research Act)에 기초하여 생산자 대표들로 구성된, 비육우 생산자 위원회(The Cattlemen's Beef Board : CBB)에 의해 1986년부터 운영되고 있다. 비육우 생산자 보드는 현재 108명의 멤버로 구성되어 있는데 각 위원회 멤버들은 비육우, 낙농 및 송아지 생산자 단체와 소고기 수입업자들로부터 추천을 받아 농림부 장관이 임명하도록 되어 있다. 위원회 멤버는 각 주에서, 소유하고 있는 비육우(또는 젖소)두수에 비례하여 선출되는데 50만 마리당 한 사람의 보드 멤버를 선출하는 것을 원칙으로 하고 있으며 100만 마리당 한사람씩 추가로 배정하고 있다(수입업자의 경우에는, 수입량을 기준으로 하여, 같은 원칙을 적용함).

자조금은 소가 판매될 때마다 매번 1달러씩 의무적으로 부과하여(어린 송아지부터 성우까지 그리고 낙농우 포함) 50센트는 중앙 집행단체인 비육우 생산자 위원회에 보내고, 나머지 50센트는 주 단위에서 쓸 수 있도록 하고 있다. 다만, 주 단위에, 자조금 집행조직(Qualified State Beef Council)이 없을 경우에는(현재 45개주에만 존재 함) 1달러 전액을 비육우 생산자 위원회에서 집행할 수 있도록 하고 있다. 수입업자들에게는 수입육에 일정 지육율을 적용하여 생체 두수로 환산한 다음, 국내 생산자들과 똑같은 부과율이 적용된다.

비육우 자조금 제도의 목적은 소비자 시장을 확대시켜서 비육우 생산자로 하여금 보다 많은 쇠고기를 생산 판매하도록 하는데 있다. 이 같은 목표 달성을 위해 대부분의 자조금은 소비자 광고 및 마케팅, 소비자 교육, 각종 연구활동 및 신제품 개발 등에 사용되고 있다. 대표적인 쇠고기 광고에는 TV, 라디오 및 신문, 잡지 등에서 흔히 접할 수 있는 “Beef. It’s What is for Dinner”를 들 수 있고, 최근 들어 광우병 및 구제역 등의 발병과 소비자들의 지방과 콜레스테롤 섭취에 대한 우려가 증가함에 따라 식품 안정성 (Food Safety) 및 쇠고기의 영양소 분석에 대한 연구도 지원하고 있다.

비육우 자조금제도는 연간 \$80million의 자조금을 조성하여, 각종 광고 및 홍보활동 등에 약 70%를 사용하고, 나머지는 각종 연구활동 지원 및 한국, 일본 등 수출시장 개발에 사용하고 있다. 자조금의 사용처는 12명의 위원회 멤버로 구성된 이사회에서 결정되고 상근 직원(현재 9명)을 두어 예산을 집행하도록 하고 있다. 여기에서 한가지 주목할 것은, 자조금이 새로운 품종 개발 등의 생산 확대에 사용되지 못하도록 자조금법에 규정하고 있음이다. 이 같은 법규정은, 자조금의 본래 목적이 소비자 시장 확대에 있음을 상기하면 이해 할 수 있는 대목이다.

다. 양돈 자조금

양돈 자조금 제도는 전국의 돈육 생산자를 대표하는 15명의 양돈업자와 수입업자로 이루어진 전국양돈위원회(National Pork Board)에 의해 운영된다.

자조금은 연간 약 \$61million(2004년 기준)규모로, 자조금 부과율은 초창기에는 판매대금의 0.25%에서 최근에는 약 0.4%(즉, 판매액 \$100당 \$0.40 징수)를 부과하고 있다. 전체 \$61million 중 약 59%의 자조금이 돈육 광고 및 홍보 활동에 쓰여 졌고, 각종 연구활동 및 소비자 정보 수집 등을 지원하는데 각각 약 35%, 46%가 사용되고 있다.

1985년에 제정된 ‘돈육광고, 연구 및 소비자 정보법(Pork Promotion,

Research, and consumer Information Act)'에 의하면, 전국양돈위원회에 모여진 전체자조금 중 매년 16.5% 이상의 자금을 주 단위 생산자단체에 보내어 현지에서 사용하도록 규정하고 있다. 2004년의 경우 약 20%의 자금이 주 단위에서 집행되었다. 이같은 전국양돈위원회와 주 단위 생산자단체 사이의 자금 분배는 매년 각 주를 대표하는 약 170명가량의 대의원회(delegate body)에 의해 결정된다.

전통적인 생산자 조직인 전국양돈업자연합회(National Pork Producers Council)는 전국양돈위원회와 더불어 각종 자조금사업을 시행해온 단체인데, 2001년부터 두 조직은 엄격히 분리되어 전국양돈위원회는 자조금사업(77명의 전담직원)을, 전국양돈업자위원회는 양돈정책 및 대정부 활동을 전달하게 되었다. 이처럼 두 조직을 분리 경영하게 된 것은 2000년 시행된 생산자 투표에서 양돈자조금제도가 폐지될 위험에 처하자, 자조금운영에 비판적인 측의 제안이 받아들여진 것이다.

대표적인 돈육 광고에는, "Pork, the Other White Meat"를 들 수 있는데, 이는 소비자들이 갖고 있는 돈육에 대한 인식, 즉, 고지방, 고칼로리, 고콜레스테롤 등에 도전하는 메시지이다. 광고를 통해 돼지고기가 백색고기인 생선육이나 가금육과 같이 영양분이 충분하면서도 건강식품임을 강조하고 있는 것이다. 이 같은 광고 메시지는 특히, 20대부터 50대에 이르는 여성층에 크게 어필하여 전국양돈위원회의 자체조사결과, 전체 조사 대상자 중 약 82%의 회수율(recall rate)을 기록하였다.

소매점에서의 판촉 활동 또한 자조금 프로그램의 중요한 부분이다. 소매업자들을 위한 세미나를 실시하여 돼지고기 판매 증대를 위한 각종 자료를 제공하고, 병원의 영양사, 조리사 및 의사들을 초빙하여 돈육 판촉을 위한 각종행사를 실시하기로 한다.

연구투자부문에서는 돈육을 이용한 저지방 패스트푸드 개발과 저지방 소시지 개발 등을 지원하였으며, 맥도날드와 버거킹 등과 공동으로 각종 돈육 패스트푸드를 신제품으로 개발하였다.

해외시장에서는 미국식육수출연합회(US Meat Export Federation)를 통하여 일본과 멕시코를 주요 타겟으로 삼아 고품질(quality-assurance) 미

국산 돼지고기 이미지를 확립하고 돈육 수출업자 및 기타 육류 수출 단체들과 함께 수출시장 확대를 위해 노력하고 있다.

라. 계란 자조금

- ① 법률근거 : 1974 계란 연구 소비자 정보법 (Egg Research and Consumer Information Act of 1974)
- ② 관리단체 : 1976에 설립된 미국계란자조금위원회(American Egg Board)
- ③ AEB 조직 : 1. 생산자단체가 추천하고 농무장관이 임명하는 각 지역대표 18명의 이사로 이사회(대표:이사장, Chairman)를 구성하여 AEB정책 결정
2. AEB결정 사업의 집행부(대표:회장, President/CEO)가 19명의 전담직원을 채용하여 업무수행
- ④ 정부감독 : 농무성내 전담공무원이 자조금업무에 관여하고 의법수행 여부에 대한 광범한 지도 및 감독(계란수출 촉진을 위한 정부의 대응자조금 지원)
- ⑤ 자조금부과 : 75,000수 이상 생산자/회사에 대하여 케이스 당(30dozen - 360개) 10cents 의무부과하고 생산자/회사가 직접 송금
- ⑥ 연간수금총액과 사용 : 1. 약 2,000만불
2. 광고 48%
영양 17%
시장개발 11%

| | |
|--------|-------|
| 소비자서비스 | 11% |
| 주지원 | 8% |
| 행정 | 2% |
| 회의/농무성 | 2% |
| 수납 | 1% |
| | <hr/> |
| | 100% |

- ⑦ 주요통계 : 1인당 연간소비 — 1945 : 402 개
1991 : 234 개
2004 : 256 개
생 산 : 2004 총 763억개 - 2억8천7백만수 (산란계)
생산자 : 1987 - 2,500업체
2004 - 7만5천수이상 사육하는 260업체가
총 생산의 95% 점유

- ⑧ Commercial : 1. The incredible edible egg
2. Think Fast, Think Eggs

마. 계육부문

- ① 자조금사업은 제도화되어 있지 않고 전국계육협회(National Chicken Council)가 연간 50만불 예산으로 공동홍보(미디어 서비스, 전국계육 경연 대회, "닭먹는 달 9월" 행사)를 실시
- ② 계육협회는 정회원(계열주체) 40과 준회원(관련기업) 114로 구성되어 연간 3백만불의 예산으로 10명의 직원이 공공관계, 일반홍보(generic promotion) 및 회원서비스 사업수행

③ 계육산업의 99%가 계열체계로 집중되어 있어(농가는 계약사육자) 회원 각 계열주체가 자체상표 홍보(brand promotion), 즉 소비촉진의 역할을 담당하고 있으므로 농가중심의 자조금사업을 수행치 않음.

1.1.4 자조금 평가 방법

1996년에 제정된 ‘농업개발 및 개혁법(Federal Agricultural Improvement & Reform Act, FAIR)’에 의하면, 연방의회가 승인한 미국내 모든 자조금 프로그램은 매 5년마다 최소한 한번씩은 경제성 분석을 받도록 하고 있다. 이러한 정부의 의무 규정 외에도 자조금제도가 다수의 생산자들이 자금을 조성하여 공동의 목적을 위해 투자하는 제도인 만큼, 투자에 대한 경제성을 분석하여 그 결과를 투자자들에게 알리는 것은 지속적인 자조금제도 운영을 위해 대단히 중요하다.

자조금의 경제성 분석이란, 대부분의 자금이 광고활동에 쓰이므로 광고의 경제성 여부에 중점을 둔다. 광고의 경제성이란, 상품광고가 수요를 확대시켜 결국 농가소득을 증가시켰는지의 여부를 알아보는 것이다.

가. 경제성 분석의 기본원리

광고 및 홍보 프로그램들이 성공적으로 운영되었는지의 여부는 다음 네 가지 측면에서 분석할 수 있다.

첫째, 이들 프로그램이 해당 품목의 소비자 수요를 증가시켰는지 분석한다. 성공적인 광고는 당연히 수요함수를 오른쪽으로 이동시켜서 시장가격이 형성되는 점에서 광고전보다 증가된 수요를 보여 주어야 한다.

둘째, 성공적인 광고는 시장가격을 상승시켜야 한다. 수요함수가 오른쪽으로 이동하여 수요가 늘어났다 하더라도 공급함수가 같은 양 만큼 늘어난다면 시장가격은 오르지 않는다.

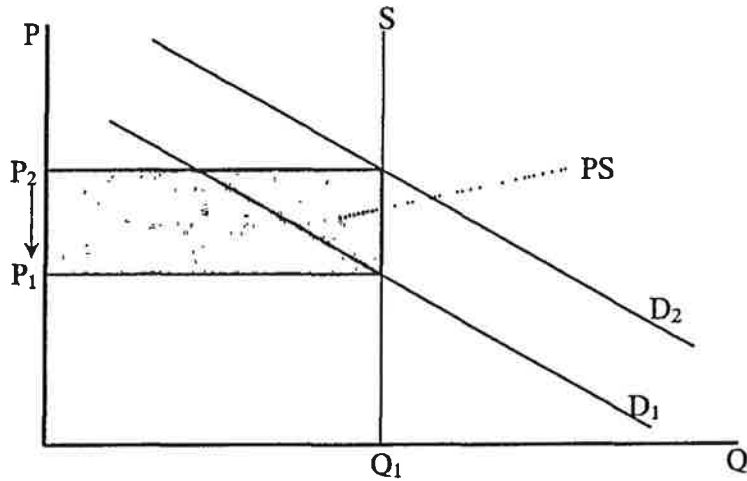
셋째, 광고로 늘어난 소득이 광고 비용을 증가하는지의 여부를 분석하는 것이다. 흔히 소득을 비용으로 나누어 손익비율(benefit cost ratio), 혹은 투자이익율(rate of investment)이라 하는데, 이때 투자이익율이 1보다 크면 광고의 경제성이 인정된다. 광고의 경제성 여부는 수요와 공급 가격탄성치 뿐만 아니라 국내시장의 해외시장으로의 개방여부, 정부의 시장개입, 대체재 및 보완재 등의 가격 변동 등 많은 요인들에 의해 결정된다.

마지막으로, 현재의 광고 비용이 적절한 규모인 지를 알아보는 것이다. 투자이익율이 1보다 크다 하더라도, 만일 광고규모가 최적 수준이 아니라면 광고비용을 더 늘려서 투자이익율을 더 증가시킬 수 있을 것이고, 반대의 경우 광고비용을 다소 줄인다 하더라도 투자이익율을 증가시킬 수도 있을 것이다. 이 같은 최적 광고 수준은 품목별 또는 시장별로 달라 질 수 있고, 또 미디어 형태별로도 크게 다를 수 있다.

광고가 판매량, 가격 그리고 생산자 이익에 어떻게 영향을 미치는지는 수요와 공급곡선을 이용하여 간단하게 설명 할 수 있다. 시장가격은 수요와 공급곡선이 만나는 점에서 형성되는데, 이때 수요곡선은, 가격이 증가하면 수요가 감소하는 우하향 곡선이고, 공급곡선의 경우 다음 세가지의 경우를 들 수 있다. 첫째, 공급이 가격변화와 관계없이 변화할 수 없는 경우이다. 이는 일상 생활에서 흔히 찾아 볼 수 없으나, 생산자들이 생산 쿼터에 의해 생산에 제한을 받거나, 생산면적이나 노동력 등에 제한을 받아 단기적으로 생산을 증가하거나 감소할 수 없는 경우이다. 이 경우 공급 곡선은 수직선이다. 둘째, 가격의 증감에 따라 공급량이 증감을 같이하는 우상향 공급곡선의 경우이다. 셋째, 공급곡선이 수평선을 이루는 경우인데, 완전경쟁시장에서 기업의 진출입(exit and entry)이 자유로운 경우와 국내시장이 해외시장에 완전 개방된 경우 수요 증가분 만큼 항상 공급 증가분이 발생하여 가격의 증감이 없는 경우이다.

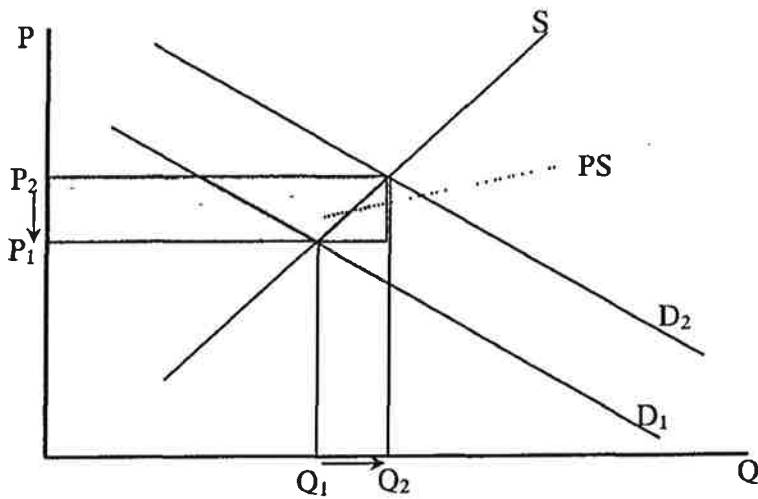
우선 공급곡선이 수직인 경우를 보자. <그림 III-1> 에서 광고전 균형점은 광고전 수요곡선인 D1과 공급곡선인 S가 만나는 점에서 이루어져 균형가격과 물량은 P1과 Q1이 된다. 생산자 단체가 유능한 광고 에이전시를 고용하여 성공적인 광고 캠페인을 벌였다고 가정해보자. 종전의 D1은 D2로

<그림 III-1> 수직 공급곡선과 광고의 경제적 효과



D₁: 광고 전 수요곡선 D₂: 광고 후 수요곡선
 PS: 광고로부터 얻은 생산자 잉여분(이익)

<그림 III-2> 우상향 공급곡선과 광고의 경제적효과



D₁: 광고 전 수요곡선. D₂: 광고 후 수요곡선
 PS: 광고로부터 얻은 생산자 잉여분(이익)

이동하게 되어 균형가격은 P1과 P2로 증가하게 된다. 그러나 공급곡선이 수직선이므로 균형 물량은 여전히 Q1에 남게 되어 그림에서 그늘지게 표시된 부분이 생산자에게 돌아가는 광고이익 또는 생산자 잉여분이다. 이 같은 광고이익을 총광고비용으로 나눈 것이 투자이익율이다.

<그림 III-2>는 공급곡선이 우상향하는 경우이다. 성공적인 광고 캠페인의 경우, 그림 1에서와 같이, 수요곡선이 D1에서 D2로 이동하고 그 결과, 균형가격과 물량이 각각 P2와 Q2로 증가하게 된다. 이때 생산자 잉여분은 <그림 III-2>에서 그늘진 부분으로 보여주고 있다.

나. 계량경제학적 평가 방법

그림 III-1~2에서와 같이, 생산자잉여분(이익)은 결국 수요와 공급곡선의 기울기와 광고가 수요곡선을 얼마나 이동시켰는가에 달려있다. 이를 계량적으로 분석하기 위해서는 수요와 공급함수를 추정해야 하는데, 일반적으로 월간, 계간 또는 연간의 시계열 자료를 쓰거나, 가계별 또는 판매점별 횡단면 자료를 쓰게 된다. 간혹, 시계열과 횡단면 자료를 동시에 쓰는 패널모델링을 하기도 한다. 수요함수의 주요 변수로는 해당품목의 가격과 대체재 및 보완재 가격, 소득, 인구수, 인구분포(즉, 교육, 연령, 인종 간의 분포도), 소비자의 지방 및 콜레스테롤에 대한 우려도, 해당품목의 광고비용, 경쟁품목의 광고비용 등을 들 수 있다. 광고비용은 동태적 효과를 고려하여 현재의 광고비용뿐만 아니라 과거 1년여 동안의 광고비용을 함께 포함시킨다. 광고의 동태적 효과를 고려하는 이유는 오늘의 광고 메시지가 오늘의 소비 수요뿐만 아니라, 소비자의 기억력이나, 다른 사람들과의 정보교환을 통해 미래의 소비자 구매 결정에도 영향을 줄 수 있기 때문이다. 이 기간은 대개 9개월에서 1년 정도로 하고 있다. 공급함수 추정의 주목적은 가격변수의 계수추정을 통해 공급함수의 기울기를 알아보는데 있다. 공급함수의 기울기가 생산자 이익을 분석하는데 중요한 역할을 한다는 것은 이미 설명한바 있다.

계량모형을 이용하여 광고효과를 분석하기 위해서는 양질의 데이터를 필요로 한다. 일반적으로 연간 보다는 계간이, 계간보다는 월간 데이터를

선호하게 된다. 이는 보다 잦은 간격의 데이터 포인트를 사용함으로써 시장의 흐름을 더욱 상세하게 분석할 수 있고, 보다 많은 표본수를 확보할 수 있기 때문이다. 횡단면 또는 패널 데이터 또한 광고효과 분석을 위해서 좋은 데이터라 할 수 있다.

끝으로 양질의 데이터가 아니면 양질의 계량분석을 할 수 없음은 당연한 논리이다.

1.1.5 문제점 및 개선방안

1983년 낙농자조금의 ‘환불(refund)’ 규정을 없애고, 오늘날과 같은 의무 자조금 제도로 전환한 이래, 지난 20년 동안 수많은 농산물 자조금 프로그램이 결성되었다. 이 같은 발전 배경에는, 연방의회가 각종 의무 자조금 법안을 통과시켜서, 국내 전체 생산자뿐만 아니라 수입업자까지 참여시켜 ‘무임승차’문제를 최소화하였으며, 생산자들은 소비자들의 기호변화에 적극 대처하기 위한 마케팅 프로그램 개발을 위해 많은 자조금 프로그램을 결성하게 되었다.

농업정책 측면에서 보면, WTO의 영향으로 농산물가격지지 정책이 점차 쇠퇴하고, 농업소득이 감소함에 따라 자조금제도의 필요성이 점차 부각되었고, 시장은 차츰 글로벌화 하는데, 수출보조금 등이 축소됨에 따라 해외 시장 개발을 위해서도 자조금제도가 필요하게 되었다.

수요측면에서 보면, 자조금의 필요성이 이처럼 점차 증가세에 있으나, 농산물 시장의 구조변화와 세계화 등으로 일부 문제점이 나타나고 있는 것 역시 사실이다.

가. 농산물 시장의 구조변화

농업생산이 소규모 가족경영에서 대규모 기업농으로 점차 변화하고, 통

합경영(integration) 생산 및 농산물 브랜드의 비중이 증가함에 따라 자조금 제도에도 변화가 요구되고 있다. 기존의 자조금제도는 생산자들이 동질의 제품을 생산한다는 가정하에 이 제품을 공동으로 홍보 및 광고하는데 중점을 두어왔다. 그러나 점차 대기업농장이 늘어나고, 특히, 이들 대규모 농장들이 통합경영을 통해 제품생산을 계열화하고 자체 브랜드를 개발함에 따라 제품의 동질성을 강조하는 자조금 광고에 문제점이 드러나게 되었다. 대규모 기업농은, 자신들이 의무적으로 참여해야하는 자조금 광고가 자기 제품의 상대적 우수성을 강조하는 브랜드 광고와 배치됨을 문제삼기 시작했고, 소규모 가족농장 및 레저형 농장들은 자조금제도가 자신들의 이익을 대변하지 않고 기업농에게 상대적으로 많은 이익을 주고 있음을 지적하고 있다. 즉, 자조금이 성공적으로 수요를 증가시키고 가격을 상승시키면, 많은 물량을 생산하고 생산단가가 상대적으로 낮은 대농이 소농보다 훨씬 많은 이익을 볼 수 있다는 논리이다.

나. 언론의 자유 침해

앞서 언급한 바와 같이, 자조금은 자금을 공동으로 모금하여 공동의 목적을 위해 쓰는 것을 원칙으로 한다. 그러나 자조금제도는 다수의 생산자와 생산자 단체들이 참여하게 되므로 모든 생산자와 생산자 단체가 만족하도록 자조금을 운영하기란 여간 어려운 일이 아니다. 최근 일부 생산자와 가족유통협회 등이 의무자조금제도가 미국의 헌법에 명시된 언론의 자유를 침해한다고 하여 여러 차례 법원에 제소하였으나, 2005년 5월 23일자로 미국 대법원은 비육우 자조금 단체가 생산자들에게 자조금을 의무적으로 부과하여 이를 각종 홍보, 광고 및 마케팅 활동 등에 사용하는 것이 합헌임을 최종 판결하였다. 미국대법원은 판결문에서 자조금제도는 정부의 승인과 감독 하에 수행되는 “government speech”를 집행하는 프로그램이므로 헌법에 명시된 표현의 자유가 이 경우에는 적용될 수 없음을 분명히 하였다.

이 같은 대법원 판결은 돼지고기, 우유 및 여타 농업 자조금사업에도 궁

정적인 영향을 미칠 것으로 기대되나, 자조금이 다수의 생산자들로부터 지지를 받기 위해서는 이사회 구성이나 가족농과 기업농, 생산자 단체별 커뮤니케이션 문제 등 자조금 운영상 많은 문제점들을 극복해야 할 것이다.

다. 수출시장 확대

최근 농산물 시장이 세계화하고, 제품경쟁이 점차 치열해짐에 따라, USDA의 FAS(해외농업청) 주관 하에 수출시장에서 각종 홍보프로그램의 지출액이 점차 늘어나고 있다. 그러나 이 같은 정부 주도의 수출보조금이나 수출 홍보프로그램은 마케팅 보오드의 경우처럼 WTO 등의 무역 협정에 명시된 규정들과 배치된다는 문제점을 안고 있다.

라. 자조금 평가와 USDA의 역할

1996년에 제정된 농업발전 및 개혁법안(FAIR Act)은 모든 전국 규모의 자조금사업을 최소한 5년마다 한번씩 그 경제성을 평가하여 USDA에 보고하도록 하고 있다.

그러나, 이 같은 경제성 분석이 얼마나 정확하고 객관적으로 이루어졌으며, 연구결과가 생산자들이나, 의회 관계자들, 그리고 정부의 정책입안이나 마케팅 전략수립에 얼마나 도움을 주는지는 미지수다.

경제성 분석 프로젝트는 대개 대학이나 컨설팅회사에 의뢰하여 수행되는데, 1996년에 제정된 FAIR에 의무적으로 자조금 평가를 명시한 것은 이 같은 평가 결과를 자조금을 납부하는 생산자들에게 알려주고, 의회나 정부에게 관감독할 수 있는 근거를 주기 위함이다. USDA가 자조금 평가 결과를 어떻게 이용할 것이며, 평가 결과를 생산자 투표와 어떻게 연결지어 사용할 것인가는 계속적으로 연구할 과제이다.

마. 개선방안

(i) 계열화 생산에 참여하여 자기 브랜드를 가지고 있는 생산자들을 의무 자조금 사업에서 제외시킨다. 이 같은 조치는 ‘이중부담’(즉, 자체브랜드 광고와 품목별 상품광고를 위해 이중으로 지출하는 것)을 막고, 의무자조금을 반대하는 생산자들을 프로그램에서 제외 시켜 생산자들 간의 갈등을 줄일 수는 있으나, 전체 자조금 규모가 크게 줄어들 수 있다.

(ii) 자조금 사용을 순수 목적에 한정하고, 특히, 정부나 의회의 정책 결정을 로비하는 기존의 협회 등이 프로그램에 참여하는 것을 배제시킨다. 이 같은 조치는 자조금이 대기업 위주의 정책 유도를 위한 목적으로 사용되어 가족농은 몰락하고, 대기업농만 성장하고 있다는 소규모 생산자들의 인식을 불식시킬 수 있다.

이 같은 방안의 좋은 예로 양돈자조금의 경우, 2001년 이후 돈육관리위원회(National Pork Board)는 양돈업자들의 로비기관인 전국양돈생산자협회(National Pork Producers Council)로부터 엄격히 분리, 운영되고 있다.

(iii) 생산자 투표를 정기적으로 실시하여 생산자 투표를 둘러싼 각종 잡음을 없애고 만약 자조금 프로그램이 성공적이지 못할 경우 투표자 과반수 이상의 동의를 얻어 의무자조금을 폐지할 수 있도록 한다. 현행 제도하에서는 일정수준의 생산자 서명을 받아 USDA가 투표여부를 결정할 수 있게 하였으나, 서명 생산자의 자격 요건이 항상 문제되어 왔다.

(iv) 일반적으로 모든 수입업자들을 의무자조금제도에 참여시키는 것을 원칙으로 하나, 경우에 따라서는 수입업자들을 의무자조금에서 제외시킬 수 있다. 최근 국내 생산자들이 원산지표시 등의 마케팅 프로그램을 이용하여 국산 농산물의 수요 증가를 도모하려는 움직임이 있으나, 이는 수입업자들의 이익과 정면으로 배치되어 자조금 사용에 문제가 있다. 이 경우 수입업

자들을 자조금에서 제외시킴으로서, 자조금을 국내산 제품의 광고 및 홍보에 사용할 수 있게 된다.

(v) 자조금을 수출시장개발자금으로 이용하도록 하고 연방정부에서 자조금에 상당하는 매칭펀드를 제공하도록 함으로서 해외시장에서 미국농산물의 경쟁력을 제고시킨다. 종래의 수출보조금이 생산자 수익을 증가시키는 소득보조금의 성격을 가진데 반해, 이는 자조금을 이용하여 시장개발 및 각종 마케팅 활동을 강화하도록 하는 것이다. 다만, 정부의 매칭펀드 부분이 WTO의 규정에 위반될 수도 있다는 문제점은 고려해야 한다.

정부의 매칭펀드가 해외시장 개발 및 홍보자금으로 쓰일 경우 WTO 규정에 어긋난다면, 농민의 자조금만으로 해외시장 마케팅 활동을 지원하도록 한다. 또 해외시장에 투자되는 자조금 지출액을 달러화의 상대적 가치(환율)와 연계하여, 환율의 변동으로 미국농산물의 경쟁력이 낮아질 경우 이를 보상하기 위해 보다 많은 자조금을 자동적으로 지출하도록 한다.

(vi) 5년에 한번씩은 의무적으로 경제성 분석을 하도록 한 것은 현행 '농업발전 및 개혁법안(1996 FAIR)'은 정부나 생산자에게 자조금의 경제성을 분석하고 투자의 지속성 여부를 결정할 수 있는 기회를 주기 위함이다. 그러나 이 같은 경제성 분석 프로젝트에는 적지 않은 자금이 소요되기 때문에, 일정 규모 이하의 소규모 프로그램들은 따로 조항을 만들어 그 의무 연한을 늘려 줄 수 있도록 한다. 즉 현행 5년에 한번씩인 프로그램 평가를 7년 내지 10년에 한번 정도를 수정할 수 있는 것이다.

(vii) 자조금 제도를 운영함에 있어서 정부의 역할은 그 조직과 자금 운영상에 법적인 문제가 있는지를 감독하는 수준에 그쳐야 한다. 정부의 간섭은 생산자들의 자조금 운영의 신뢰를 떨어뜨릴 뿐 아니라 시장의 자율적 기능에 해를 끼칠 수 있다. 자조금사업이 장기적으로 발전하기 위해서는 자조금 운영을 생산자들에게 맡기고 그 감독 기능도 점차 객관적인 제3자(third party)에게 이관할 수 있어야 한다.

1.2 캐나다

캐나다의 농업관계법은 영연방의 계열에 속하면서도 이웃나라 미국의 영향을 많이 받고 있다. 이는 국가의 설립과 존속체계가 영국으로부터 근원하고 있으나 미국과 인근한 경제, 사회적 교호작용의 결과라 할 수 있다. 그래서 협동조합에 이은 마케팅 보오드 제도가 일반화되어 있고 자조금도 유럽의 부과금(levy)과 미국의 체크오프(Checkoff)가 서로 얽혀 만들어진 감이 있다. 농산물 취급기구에 관한 법정제도로 농산물 기구법(Farm Products Agencies Act)에 의하여 설립된 농산물 기구는 다음 세 조직이 있다. 이 가운데 마지막 조직인 농산물 촉진 및 연구기구가 자조금을 담당한다.

(1) 전국농산물협의회(National Farm Products Council) : 이 조직은 캐나다 농업의 효율성과 경쟁성을 유지, 증진시키기 위한 제반사항에 관하여 농무장관의 자문역을 담당한다.

(2) 농산물유통기구(Farm Products Marketing Agencies) : 이 조직은 캐나다의 농산물 마케팅 보오드(예: Canadian Wheat Board)가 국내 유통과 수출을 관장하지 않는 품목의 마케팅을 전담한다.

(3) 농산물 촉진 및 연구기구(Farm Products Promotion and Research Agencies) : 이는 캐나다의 자조금사업 조직으로 그 특징적 사항을 열거하면 다음과 같다.

(가) 설치 - 농산물 생산자나 수입업체의 과반수가 농산물의 공동 소비 촉진과 연구사업을 희망할 경우 전국농산물협의회가 이 기구를 설치한다.

(나) 투표 - 각 주별로 생산자 및 수입업체의 찬반 투표를 실시한다.

(다) 법인 - 이 기구는 법인단체로 한다.

(라) 목적 - 농산물의 촉진과 연구사업을 통하여 효율과 경쟁력이 강한 산업의 위치를 확보함으로써 생산자와 소비자의 이익을 증진시킨다.

(마) 부과금 - 규정에 의한 소정의 부과금은 징수의무자가 대금정산 시 공제하여 자조금기구에 송금한다.

(바) 사업승인 - 이 기구는 사업계획을 작성하여 전국 농산물 협의회의 승인을 받는다.

(사) 기타 - 소정의 규정위반에 대하여는 5,000불 이내의 벌금에 처한다.

2. 유럽의 자조금

2.1 EU

1950년대 말 유럽공동체(EU)가 결성될 당시, 공동체 전체의 식량 조달과 농민소득 증진을 위해 '공동농업정책(Common Agricultural Policy, CAP)'이 수립되었다. CAP의 주요 목표는 세계 2차 대전 후 황폐한 농업을 부흥시켜 식량 생산을 증진시키고 농민들의 소득을 향상시키는 것이었는데, 이를 위해 EU 각국 정부는 각종 농산물 가격지지 정책을 실시하게 되었다. 그 결과 당초의 CAP 목표는 달성하였으나, 오늘날에는 오히려 공급과잉과 농산물 수요 감소 및 국제시장에서의 가격 경쟁력 약화 등의 문제점을 가지게 되었다.

이 같은 문제점은 농산물 재고의 증가와 수출 보조금 확대 등으로 점차 정부의 재정에 큰 부담을 주게 되어, 1992년 EU 정부는 CAP 개혁안을 내놓게 되었다. 그 개혁안의 골자는 첫째, 가격지지정책을 점차 철폐하고, 농

민에게 소득 직불제도를 실시하여, 소득을 증가 시키면서도 농업생산과 농산물 가격을 동시에 줄이고, 둘째, 소비자 수요를 확대시키는 것인데, 이를 위해 국내의 시장에서 각종 농산물 광고 및 홍보 프로그램을 적극적으로 활용하도록 하였다. 이들 광고 및 홍보 프로그램을 위한 재원을 위해, 유럽 각국은 각종 생산자 단체를 통한 자조금(levy)제도를 적극 운영하게 되는데, 미국과는 달리 많은 경우 정부가 따로 예산을 확보하여 이를 지원하고 있다.

2.2 영국

영국의 농산물 자조금제도는 1947년에 제정된 '산업조직 및 개발법(Industrial Organization and Development Act, 1947)'에 근거하고 있는데, 축산물의 경우는 크게 육류 및 낙농 자조금으로 나눌 수 있다.

육류 자조금은 1967년에 제정된 '농업법(Agriculture Act, 1967)'을 근간으로 결성된 '육류 및 축산위원회(Meat and Livestock Commission, MLC)'가 운영하는데, 그 산하에 축종별 및 지역별로 구성된 다음 네가지 이사회를 두고 있다.

- '영국 양돈이사회(British Pig Executive, BPEX)' : 양돈자조금 운영에 관한 의사결정과 예산을 집행한다.
- '영국 비육우 및 양고기 생산자 이사회(British Beef and Lamb Executive, BBLEX)' : 영국내 비육우 및 양고기 생산으로 부터 조성된 자조금을 운영한다.
- '웨일즈 육류 홍보이사회(Hybu Cig Cymru/Meat Promotion Wales, HCC)' : 웨일즈 지방의 쇠고기 자조금을 독립적으로 운영한다.
- '스코틀랜드 육류품질관리이사회(Quality Meat Scotland, QMS)' : 스코틀랜드 지방의 쇠고기 자조금을 독립적으로 운영한다.

여기서 특기할 사항은, 이들 네 개의 이사회가 MLC의 지도감독을 직접

받지 않고 그 조직과 운영은 독립성을 최대한 보장 받는다는 점이다.

MLC의 운영은 11명의 위원으로 구성되는데, 이들은 각 지역을 대표하는 생산자들로서 영국 환경, 식품 및 농촌부(Department for Environment, Food and Rural Affairs)와 스코틀랜드 대표부, 그리고 웨일즈 의회에 의해 지명된다.

자조금 부과율은 미국과 달리 '일반자조금(general levy)'과 '광고 및 판촉 자조금(promotion levy)'을 따로 부과하게 되는데, 일반자조금은 생산자와 도축업자가 모두 부담하고, 수출물량에 대해서도 자조금을 부과하도록 하고 있다. 광고 및 판촉 자조금의 경우는 국내시장에 유통된 물량에 한해 생산자에게만 부과하고 있다. 각 축종별 자조금 부과율은 <표 III-4>에 요약하였다.

<표 III - 4> 축종별 자조금 부과율

단위: 파운드/두

| 축종 | 일반자조금 | 광고 및 판촉자조금 | 합계 | 생산자 분담금 | 도축업자 분담금 |
|-----|-------|------------|------|---------|----------|
| 성우 | 2.15 | 2.42 | 4.57 | 3.495 | 1.075 |
| 송아지 | 0.14 | | 0.14 | 0.07 | 0.07 |
| 돼지 | 0.40 | 0.65 | 1.05 | 0.85 | 0.20 |
| 양 | 0.33 | 0.34 | 0.67 | 0.505 | 0.165 |

주: 금액은 영국파운드 기준이며, 기준환율은 영국 1파운드= US \$1.77임.

<표 III - 4>에서 영국의 자조금제도가 미국과 다른 점은 성우의 경우 두 당 4.57파운드를 부과하는 반면, 송아지의 경우는 훨씬 적은 두 당 0.14파운드를 부과한다는 것이다. 미국의 경우 성우와 송아지 구별 없이, 매번 판매 때 마다 \$1씩 부과한다. 또 미국의 경우 도축업자에 대해 자조금을 부과하지 않는데 반해 영국은 도축업자에게도 자조금을 부과하고 있다.

2004/2005 회계년도(2004년4월1일부터 2005년3월 31일 까지)의 총 1천 4백만 파운드(£14million=US\$24.8million) 자조금 지출액 중 비육우 광

고에 3백2십만 파운드(£3.2million=US\$5.7million), 양고기 광고에 3백4십만 파운드(£3.4million=US\$6million), 돼지고기 광고에 4백1십만 파운드(£4.1million= US\$7.3million)를 사용하였다.

낙농자조금 역시 모범인 1947년의 '사업 조직 및 개발법'에 근거를 두고 있는데, 1995년에 조직된 '우유개발협회(Milk Development Council)'에 의해 운영되고 있다.

자조금부과율은 최고 리터당 0.08 파운드 씩 부과할 수 있도록 되어 있으나, 현재 리터당 0.06 파운드씩 부과하고 있다.

전체 자조금 규모는 매년 약 5백만 파운드(£5million= US \$8.85million)에 달하여 그 지출은 소비자 광고 및 홍보 활동에 약 53%, 기술 연구 및 지원에 23%, 행정비용에 11% 시장개발 7% 그리고 자조금 운영에 관한 대농민 홍보활동에 6%를 쓰고 있다.

MDC의 구체적인 활동으로는 2000년부터 실시된 "The White Stuff" 우유광고와 치즈광고 등을 들 수 있고, 신제품 개발 등 각종 낙농기술개발 및 농촌지도를 통한 신기술의 전파, 그리고 젖소 품종개량 등을 들 수 있다. 여기서 특기할 사항은 MDC가 농촌지도원을 고용하여 신기술 전파 및 젖소 품종개량 등 대농민 교육에 직접 참여한다는 사실이다.

2.3 네덜란드

네덜란드의 농업자조금은 연간 약 US\$75million에 달하는데, 각종 마케팅보드나 생산자단체들에 의해 운영되고, 이 중 가장 큰 비중을 차지하는 업종은 낙농과 원예를 들 수 있다.

낙농의 경우, "네덜란드 낙농이사회(Dutch Dairy Board)"가 자조금을 운영하는데, 전 농산물 품목 중 가장 규모가 크다. 낙농 자조금은 대부분 치즈 광고에 쓰이고 일부 버터광고에도 할애된다. 전체 자조금 예산 중 일부는 네덜란드 낙농국(Dutch Dairy Bureau)에 보내져서, EU 여러나라에서 수출 낙농품 홍보활동에 쓰여지기도 한다.

네덜란드에서 두 번째로 규모가 큰 농업자조금은 원예자조금이다. 원예자조금은 중앙원에 경매국(Central Bureau for Horticultural Auction)에 의해 운영되는데 신선한 과일과 채소 등을 광고하고 각종 판촉활동을 실시하고 있다. 자조금은 대부분 전국에 걸친 청과물 경매시장에서 징수되고, 국내시장 외에도 독일과 영국시장에서, 네덜란드산 고품질 청과물을 판촉하는데 이용된다. 전체 원예자조금 중 약 3분 1은 토마토 광고에 사용되고 있다.

육류 및 축산물 이사회(Product Board for Meat and Livestock)는 자조금을 도축장을 통해 징수하고 대부분의 자조금은 네덜란드산 신선육과 통조림 등을 광고하는데 사용된다. 수출시장개척을 위해 수출 홍보단(trade mission)등을 보내기도 하는데, 주 육류 및 축산물 수출국은 독일을 비롯한 EU멤버 국가들이다.

마지막으로 화훼자조금을 들 수 있는데, 자조금 징수와 운영은 '국제화훼구근센터(International Flower Bulb Center)'가 담당하고 있다. 자조금은 생산자와 수출업자에게 부과되고 센터의 예산은 주로 해외시장 개발과 홍보활동 등에 사용된다. 주요 수출시장은 EU멤버 국가와 노르웨이, 일본, 한국, 헝가리 및 폴란드 등을 들 수 있다.

2.4 독일

독일의 축산물 자조금제도는 1972년에 입안된 '농산물 판매를 위한 홍보법안(Agricultural Sales Promotion Act, 1972)'에 근거하고, 그 운영은 '독일 중앙 농업 마케팅사(German Central Marketing Agency for Agriculture, CMA)'가 주관하는데, 자체 자조금 규모는 연간 US \$110 million에 달하고, 이 중 4분의 3정도는 국내시장에서, 나머지 4분의 1은 해외 시장에서 독일산 축산물의 수출확대 노력에 사용되고 있다. 자조금 총액 중 약 70%는 육류 및 낙농업계를 위해 사용되는데 중앙마켓팅사(Central Marketing Agency)의 품질인증(quality certification) 사업을 통한 품질관리 사업 등이 성공적인 사례로 들 수 있다. CMA의 기타 마케팅 활동으로는

스토어 단위 판촉활동과 광고 및 각종 무역박람회 참여 등을 들 수 있다.

축산물 외에 가장 규모가 큰 자조금은 와인자조금이다. 와인자조금의 경우 1961년에 제정되고 1990년에 수정 입법된, 와인업계에 관한 연방법안(Federal Action Wine Industry Affairs)'에 근거하여 조직된, '독일와인기금(German Wine Fund)'과 '독일와인연구소(German Wine Institute)'에 의해 운영되는데, 자조금 부과율은 와인포도 경작자의 경우 경작면적 헥타당 US\$80 가량을 부과하고 와인 생산자 및 중간상들에게는 와인 100리터당 약 US\$80을 부과하고 있다. 자조금 중 연간 약 US\$5million를 해외시장에서 수출 홍보활동에 사용하고 있다.

2.5 덴마크

덴마크에서는 “농업의 미래를 위한 공통적인 도전을 어떻게 할 것인가”를 목표로 두고, 이것을 해결하기 위하여 개별적으로는 할 수 없기 때문에 생산부과금을 설치하였다. 이렇게 조달된 부과금은 연구개발, 가축질병예방, 소비홍보, 농민교육, 그리고 농가자문 등에 활용하였으며, 로비활동이나 정치자금으로는 사용할 수 없도록 하였다.

거출된 금액을 생산부과기금이라고 하여, 모든 생산농민에게 품목지침서(Commodity Guideline)에 의해서 부과하였으며, 현재 13종의 부과기금이 있다. 몇 가지를 열거하면, 양돈, 낙농, 비육우, 양계, 감자, 종자, 면양, 말, 모피동물, 과일 채소, 사탕무 등이다.

부과기금마다 6~10명으로 된 이사회가 있는데, 소비자단체, 노동계, 공공연구기관을 포함한 농업분야의 대표로 구성되었다. 모든 부과기금은 농림부가 행정을 관여하며, 인사, 예산은 장관의 승인 사항으로 되어 있다. 그리고 EU에 정부보조규정에 합당한지를 보고한다.

수급절차를 양돈을 예를 들어 보면, 국내에서 도축되는 모든 돼지를 도축장에서 거출된다. 국내소비용이거나 수출용이거나 모두 동일하게 거출된다. 2005년에 책정된 생산부과금은 도축시 체중이 109.9Kg 이하인 돼지의 경

우에는 두당 6.25DKK이며, 도축시 체중이 110Kg 이상인 돼지는 15.65DKK이다. 금년의 돼지값이 Kg당 9.19DKK일 때 110Kg 미만의 돼지의 경우는 부과율이 0.9%라 할 수 있으며, 110Kg 이상인 돼지의 경우는 2.2%의 부과율을 나타낸다고 할 수 있다.

<표 III-5>를 보면 금년도의 부과율과 20년 전과 1985과 비교하여 보면 부과율은 큰 차이가 없이 비슷하다고 할 수 있으나 절대액인 마리당 부과액은 돼지값이 하락하면 크게 적어짐을 알 수 있다. 즉 1985년에는 두당 90Kg 기준임에도 10~25DKK이었으나 돼지 값이 큰 폭으로 하락함에 따라서 두당 110Kg으로 기준체중을 상향 조정하였음에도 불구하고 두당 6.25~15.65DKK로 부과금은 오히려 감소시켰다.

수출용 종자돼지도 부과되는데, 생돈 15Kg이하는 3.45DKK, 15~50Kg은 4.15DKK, 50~135Kg은 6.25DKK, 135Kg이상은 15.65DKK를 거출한다.

<표 III - 5> 덴마크의 양돈 부과금 변동 현황

| 구 분 | 기준 규격 | 부과금 (DKK/두) | 부과율 (%) | 돼지값 (DKK/두) |
|------|---------|----------------|------------|----------------|
| 1984 | 90Kg미만 | 8 | 0.6 | 1,395 |
| | 90Kg이상 | 15 | 1.1 | |
| 1985 | 90Kg미만 | 10 | 0.8 | 1,226 |
| | 90Kg이상 | 25 | 2.0 | |
| 2005 | 110Kg미만 | 6.25 | 0.9 | 710 |
| | 110Kg이상 | 15.65 | 2.2 | |

3. 대양주의 자조금

3.1 호주

호주의 자조금은 부과금제도(levy system)에 기초를 두고있다. 호주는 1930년대 초 세계 경제공황을 극복하는 방법인 농산물 유통개선과 가격지지가 선진국의 최대 관심사로 되어 있을 때, 협동조합의 무임편승(free rider)문제를 해결하기 위하여 생산농민의 의무참여를 법제화 하는데 성공, 세계 최초로 농산물 유통을 통제하는 제도(marketing board)가 탄생케 한 나라이다.

이와 맥락을 같이하여 부과금 제도가 생겼고, WTO에 의하여 마케팅 보오드제도가 쇠퇴와 변형의 길을 가는 경향인데도 부과금은 그대로 일반화되고 있다.

(1) 개황

호주농업은 생산, 효율, 품질, 개발, 지속 그리고 능력에서 세계선진의 대열에 서 있다. 따라서 산업과 정부는 이를 지켜나가기 위하여 산업의 공통문제점을 함께 풀어간다는 데 인식을 같이하고 연구와 개발, 유통개선과 소비홍보, 식품안전성 등의 집단활동에 동조, 최소의 비용으로 최대의 효과를 내도록 부과금 제도를 공동실시하고 있다.

(2) 발의

부과금의 필요성을 공감하는 품목별 산업단체(industry organization)는

정부의 “부과 원칙과 부과 지침(Levy Principles and Levy Guidelines)”에 따라 정부와의 긴밀한 협의하에 신규 부과금제도 도입을 발의한다.

(3) 부과금 원칙과 지침

중앙정부와 산업은 부과금제도 도입을 돕기위하여 부과금 원칙과 지침을 설계한다. 또한 발의 이전에 그 내용을 부과금 부담자에게 잘 알리고 그들의 반응을 심도 있게 청취한다.

(4) 부과금 이행 절차

산업은 정부에 제도도입을 신청하고 정부는 그 제출내용이 원칙과 지침에 합당할 경우 대개 4-5개월 내에 승인한다.

(5) 새로운 제도

산업이 이 제도를 처음 도입할 경우 정부는 규정에 따른 구비요건(유익성, 총 부과액, 사용계획, 부과방법, 선거 등)의 충족여부와 관련 각 부문의 지원상황을 다각적으로 검토한다.

(6) 수금과 행정

정부(농무부)의 부과금수입국(Levies Revenue Service)은 농산물 판매 첫 거점(first point of sale)에서 수금하여 총괄수입기금(Consolidated Revenue Fund)에 송금하고 적절한 부과금 사용조직에 배분한다. 이때 중앙정부는 농업부문 보조의 일환으로 해당품목 총 생산액의 0.5%이내를 연 구자금으로 지원(matching certain R&D expenditure)한다.

(7) 회계

모든 부과금 사용은 회계처리를 분명히 하여 연차보고서로 정부에 보고하고 연차대회를 통하여 사용실적을 납부자에게 알린다.

(8) 사용실례

일반 목적이외에도 지역개발, 식품안전증진, 환경편익, 의료발전, 새로운 소비상품 등의 공공재 성과(public good outcomes)를 위해 사용한다.

3.2 뉴질랜드

뉴질랜드의 농수산 자조금제도는 1990년이래 1993년과 1995년에 개정된 '농산물부과금법(The Commodity Levies Act 1990)'을 모범으로 하고, 이후 2000년부터 2004년 사이 입법화된 각 품목별 자조금 법안을 기초로 하고 있다.

품목별 자조금 법안에는 자조금 운영, 부과 대상, 부과율, 자조금 사용용도, 감사 및 연말 결산보고 등에 관한 내용을 규정하고 있다.

자조금은 최고부과율을 법안에 명시하고, 매년 그 부과율을 최고부과율 범위내에서 조정이 가능하도록 하였고, 최고부과율보다 더 높게 인상할 경우에도 농림부장관의 승인을 받아 조정 가능하도록 하고 있다. <표 III - 6>에 품목별 자조금 부과율과 관계법안을 요약하였다.

자조금은 어떠한 경우에도 직접적인 사업목적에 투자되는 것을 금지시키고, 해당품목에 대한 기술 및 시장개발, 광고 및 홍보활동, 동·식물의 보호 및 건강증진, 품질관리, 소비자교육, 자조금 단체의 관리비 및 기타 농림부 장관이 지정하는 목적에 사용할 수 있도록 하였다.

뉴질랜드 자조금제도는 미국, 캐나다 및 호주의 자조금제도와는 달리, 6년에 한번씩 정기적으로 생산자투표를 실시하여 자조금제도의 존폐여부를 생산자들로부터 직접 물을 수 있도록 하였고, 판매단계별로 자조금을 부과

<표 III - 6> 품목별 자조금 부과율과 관련법안

| 품 목 | 최고자조금부과율 | 관련법안 |
|--------|---|---|
| 경지작물 | 판매금액의 1.5% | Commodity Levies(Arable Crops) Order 2000 |
| 아스파라거스 | \$80/ha | Commodity Levies(Asparagus) Order 2000 |
| 아보카도 | 판매가격 기준 | Commodity Levies(Avocados) Order 2001 |
| | a. 신선과일: 3% | |
| | b. 가공용: 2% | |
| | c. 가공(농가): 2% | |
| | d. 수출품:\$0.50/상자 | |
| 흑포도 | - | Commodity Levies(Blackcurrant) Order 2001 |
| 블루베리 | - | Commodity Levies(Blueberries) Order 2001 |
| 계란 | \$0.50/수 | Commodity Levies(Eggs) Order 2004 |
| 양록 | a .\$0.03/사슴고기kg b .\$0.20/녹용 | Commodity Levies(Farmed Deer Products) Order 2001 |
| 생선 | 판매금액의 5% | Commodity Levies(Fish) Order 2002 |
| 녹색홍합 | \$9.78/톤 | Commodity Levies(Green-Lipped Mussels) Order 2001 |
| 굴 | \$0.30/100 쿼터 | Commodity Levies(Oysters) Order 2001 |
| 스켈럽 | - | Commodity Levies(Southern Scallops) Order 1996 |
| 육류 | a 쇠고기: \$4.40/두 b 염소고기:\$0.60/두 c 양고기: \$0.50/두 | Commodity Levies(Meat) Order 2004 |
| 우유 | \$0.043/kg | Commodity Levies(Milksolids) Order2003 |
| 나무과일 | 판매가, FOB가격 또는 가공원료가의 0.1% | Commodity Levies(Orchard Fruit) Order 2001 |
| 패션과일 | 농가판매가, 가공품 도매가, 또는 FOB가 격의 2% | Commodity Levies(Passion Fruit) Order 2002 |
| 여름과일 | a. 1등급: 판매가, FOB가, 또는 가공품 도매가격의 1.75% b. 2등급: 판매가, FOB가, 또는 가공품 도매가격의 1% | Commodity Levies(SummerFruit) Order 2002 |
| 채소 | 판매가, 가공용 가격 또는 FOB 가격의 0.15~1% | Commodity Levies(Vegetables) Order 2001 |
| 밀 | \$3.50/톤 | Commodity Levies(Wheat Grain) Order 2002 |
| 와인용 포도 | FOB가격의 1.5% | Commodity Levies(Wine Grapes) Order 2004 |
| 양모 | \$0.06/kg | Commodity Levies(Wool) Order 2004 |

- 1) 판매금액은 과세 후 부과 기준임.
- 2) 금액은 New Zealand Dollar이며, 기준환율은 NZ1\$=US\$0.68임.

하는 것이 아니라, 최종단계에서 단 한번만 부과하도록 하였다. 예를 들어 미국 비육우 자조금의 경우, 소가 거래될 때 마다 두당 US\$1 씩 부과하여, 송아지부터 성우가 되어 도축될 때까지 평균 약 US\$2.3~\$2.4의 자조금을 부과하게 되는데, 뉴질랜드의 경우 도축장에서 두당 NZ\$3.60(US\$2.45)씩 단 한번만 부과하도록 하고 있다. 뉴질랜드의 경우 약 80%의 가축이 도축장을 거치므로 약 80%의 축산물 생산에 자조금이 부과된다고 보면 된다.

품목별 자조금 제도에 대한 감사규정을 살펴보면, 농림부장관은 한 사람 이상의 감사를 임명하여 자조금 징수기관 및 생산자들을 대상으로 자조금 징수, 사용 및 납부에 관한 감사를 매년 실시하도록 하고, 감사의 자격으로는 뉴질랜드 정부나 기타 영연방 정부가 인정하는 회계사 자격을 가진 자로 한다. 감사는 생산자단체나, 자조금 징수기관 및 자조금을 납부하는 생산자와 관련이 없는 사람으로 한정하고, 감사의 급여 및 경비는 자조금에서 지불하도록 한다.

모든 자조금 운영단체는 매 회계연도말 연말결산보고서 작성을 의무화 하고, 작성된 보고서는 농림부장관에게 제출되고, 농림부장관은 접수 후 6 일 이내에 의회에 제출하도록 한다. 연말결산서에는 총자조금 징수액, 자산 증감액, 자조금 사용내역 및 자조금 잔고 등이 포함되는데, 매회계연도말 90일 이내에 작성하여 감사를 받도록 되어 있다.

여기서 육류 및 양모 자조금을 실례로 들어보면 이는 2004년에 제정된, '육류자조금법(Commodity Levies(Meat) Order 2004)'과 '양모자조금법(Commodity Levies(Wool) Order 2004)'에 근거하고 있다.

육류 및 양모 자조금운영은 2004년에 설립된 '뉴질랜드 육류 및 양모회(Meat & Wool New Zealand Ltd)'에서 관장하고 있는데, 2004/2005 년의 경우 소는 두당 NZ\$3.60(US\$2.45), 양은 두당 NZ\$0.40(US\$ 0.27)씩 부과하고 있다. 전체 육류생산은 약 70~80%를 해외시장에 수출하고 있어, 자조금 운영도 국내시장보다는 해외시장개척 및 수출품 홍보에 중점을 두고 있다.

뉴질랜드 육류 및 양모회사는 미국과 유럽, 일본, 한국 등 세계 6개국에 사무실을 개설하고 뉴질랜드산 육류 및 양모 수출을 홍보하고 있다. 한국의

경우, 2004년 한해동안 51,589톤의 뉴질랜드산 쇠고기를 수입함으로써, 미국에 이어 두번째의 쇠고기 수입국이 되었다. 이는 전년대비 약 81%가 증가한 것으로, 미국산 쇠고기가 BSE의 영향으로 수입이 금지된 탓이다.

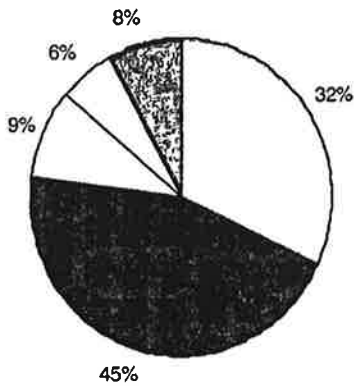
자조금은 2003/2004 회계연도 동안(2003년 10월 1일부터 2004년 9월 30일) 약 NZ\$35.8million(US\$24.3 million)을 모았는데, 이 중 육류자조금이 NZ\$20.6million(US\$14million), 양모자조금이 NZ\$11.9million(US\$8.1 million) 그리고, 뉴질랜드 육류 및 양모회사의 전신인 뉴질랜드육류협회(New Zealand Meat Board)로부터 이월된 금액이 NZ\$3.3million(US\$2.2million)이다.

각 품목별 지출내역을 보면, 비육우부문에 NZ\$10.1million(US\$6.9 million), 양고기 업계에 NZ\$13.73million(US\$9.3million), 양모업계에 NZ\$11.9million(US\$8.1million), 그리고 염소 사육업계에 NZ\$0.05million(US\$0.03million)을 투자하였다.

각 업계별 상세한 지출내역은 <그림 III-3>에 요약하였다. 비육우, 양고기 및 양모업계의 경우 전체 자조금 지출액의 약 80% 금액을 연구 및 제품개발과 광고 및 마케팅 활동 등에 사용하고 있다. 소규모의 자조금 프로그램을 운영하고 있는 염소업계의 경우 대부분의 금액을 광고 및 마케팅 비용에 활용하고 있음을 알 수 있다.

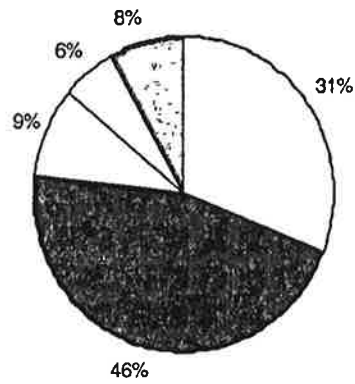
<그림 III - 3> 육류 및 양모 업계별 자조금 지출 내역

□. 자조금 총액: NZ\$35.8million(US\$24.3million)



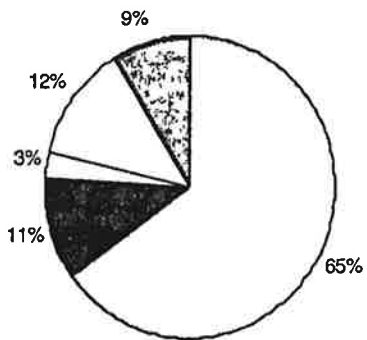
쇠고기 NZ\$10.1million(US\$6.9million)

- 연구 및 제품개발
- 광고 및 마케팅
- 무역관계 및 정책수립
- 소비자 교육
- 기타 관리비



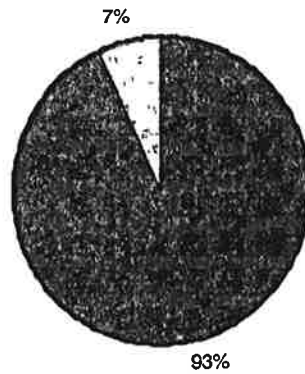
양고기 NZ\$13.73million(US\$9.3million)

- 연구 및 제품개발
- 광고 및 마케팅
- 무역관계 및 정책수립
- 소비자 교육
- 기타 관리비



양모 NZ\$11.9million(US\$8.1million)

- 연구 및 제품개발
- 광고 및 마케팅
- 무역관계 및 정책수립
- 소비자 교육
- 기타 관리비



염소 NZ\$0.07million(US\$0.03million)

- 광고 및 마케팅
- 기타 관리비

제 IV 장

축산자조금제도의 개선방안

축산자조금제도의 개선방안을 연구하기 위하여 먼저 자조금제도의 원칙과 관련된 일반 사항을 알아보고 그를 기준으로 하여 한국의 실상에 입각한 개선대책을 강구해 보고자 한다.

1. 자조금제도의 일반적 검토

1.1 자조금제도의 원형고찰

1.1.1 자조금의 유래와 성격

“자조금”이란 단어는 우리말 사전에 아직 올라와있지 않은 새로운 말이다. 영어의 “checkoff”를 한국어로 정확하게 번역할 방법이 없어 그 뜻에 가장 가까운 “self-help fund”를 연계, 감안하여 “자조금(自助金)”이라고 부르고 있다. 그 의미가 적절하고 친숙하며 어감도 좋아 1982년부터 자연

스럽게 우리말 용어로 쓰게 되었다.

Checkoff란 영어는 100여년 전에 서구 근로자들이 노동조합에서 조합비를 마련하는 방편으로 각자의 급여(check)에서 조합비를 공제(off)한 것이 그 유래인 것으로 알려졌고, 이는 자동(automatic), 자진행동(self-acting), 자조(self-help), 자율규제(self-regulating)라는 뜻도 포함하고 있다.

이러한 자조금제도(checkoff system)가 농업부문에 응용되기 시작한 것은 세계경제의 대공황이후 미국의 1933 농업조정법(Agricultural Adjustment Act) 배경과 1937 농업유통협약법(Agricultural Marketing Agreement Act)에서 비롯되었다. 노동조합과 농민단체는 그 구성원이 다수, 저소득이고 모두가 함께 풀어야할 공통문제를 공유하는 속성 때문에 노동조합의 회비징수 방식이 그대로 농민의 단체활동비 조성방법으로 활용된 것이다. 자본주의가 성숙하고 산업이 고도화함에 따라 농민이 자기산업에 대한 자구적인 대책장구가 절실하여 미국농업은 거의 모든 품목이 법정 자조금사업을 추진하게 되었다.

자조금제도는 전통적으로 자유민주주의와 시장경제를 중시하는 미국형 농업에서 개발, 발전하였고 유럽형 농업과 같이 정부정책이 마케팅보드(marketing board)나 조합활동을 통하여 농산물 수급과 가격에 간섭하는 나라는 "checkoff"와 비슷한 "levy system(부과금제도)"을 광범하게 실시하게 되었다. 이 연구에서는 두 용어를 모두 "자조금"의 개념에 포함시키고 있다.

농업부문의 자조금은 품목별로 그 산업의 공통적인 사항, 특히 유통, 소비문제를 함께 해결하기 위하여 거기에 소요되는 비용을 스스로가 부담하는 자금의 성격이다. 그래서 자조금의 조성과 운용은 일반 회비나 협찬금과 판이하게 다르다. 의무자조금의 경우는 조세(taxes)와 유사하다.

첫째, 산업과 정부의 합동 프로그램이다. 산업의 발의에 따라 정부의 유통, 소비정책을 보완하는 제도이며 필요에 따라 정부의 대응자금(matching fund)도 지원하게 된다.

둘째, 법정 자진부과하는 제도이다. 구성원 전원이 부담한다는 결의에 따

라 법률의 정한 바에 따라 의무납부하게 한다. 납세가 국민 모두의 의무라면 자조금납입은 해당 품목산업 구성원의 의무사항이다.

셋째, 수익자가 부담하는 제도이다. 자조금의 수익자는 바로 품목산업의 농민이므로 수익자인 농민이 자조금을 부담하게 된다.

넷째, 무임편승을 배제하는 제도이다. 자조금활동에는 품목생산자 모두가 경영규모에 비례하여 무임편승자없이 공평하게 부담, 참여해야 한다.

다섯째, 극소액을 분담하는 제도이다. 자조금은 많은 농민이 조금씩(대개 판매액의 0.1% - 0.5%) 납부하여 개인적으로는 수익에 지장을 주지 않는 수준이어야 한다.

여섯째, 거래시점에서 자동공제하는 제도이다. 농산물을 판매하는 첫번째 거점(예 : 도축장)에서 원천징수하여 수납을 용이하게 한다.

일곱째, 부담자 단체가 관리하는 제도이다. 자조금은 특정목적에만 사용해야 하므로 부담자 농민이 전담기구(관리위원회)를 만들어 스스로가 투명하게 운용하고 그 결과도 공개한다.

1.1.2 농업자조금의 본질

자조금의 본질을 요약하면 대략 아래와 같다.

가. 정치적 의미

① 자조금은 이익집단의 자구대책이다

18세기 : 개인발견의 시대 - 민주주의의 기초

19세기 : 사회발견의 시대 - 사회주의의 기초

20세기 : 집단발견의 시대 - 풀뿌리 민주주의의 성숙

21세기 : 통합발견의 시대 - 지역 및 세계통합

민주주의는 각종, 다수 이익집단의 자구대책을 기반으로 하는 정치체제이

고, 자조금제도는 농민이 집단적인 자구책을 강구하려는 민주체제하의 도구이다.

② 풀뿌리 농정의 실현

농민은 농업정책의 주체이고 농정형성의 주도자이다. 따라서 자조금제도는 품목중심으로 농민주도의 풀뿌리(grass roots) 농정을 실현하는 민주화의 기초인 것이다.

③ 산업과 정부의 협력관계

자조금제도는 산업(농업)의 발의와 정부(행정/입법)의 준거법률(enabling legislation)에 의하여 유통대책의 일환으로 산업과 정부간에 기능을 분담하는 협력체계이고 민주농정의 실현방식이다.

나. 경제적 의미

① 산업발전의 기금조성

이익집단의 단체활동에 필요한 재원의 자발적인 조달 방편이고 산업의 공동문제(농장 안팎의 1, 2, 3차 연관 산업과제)를 일괄 타결하려는 농민에 의한 농민의 자조기금이다.

② 생산성과 경쟁력 향상

해당품목의 생산, 가공, 유통과 전 산업의 생산성 증가를 위하여 산업 각 부문과 전체의 생산성 향상대책을 종합, 강구하고 국제경쟁력을 제고한다.

③ 수요증대를 위한 소비자 서비스

소비자 지향적 농산물생산(consumer oriented agricultural production)의 인식을 높이고 국내외 소비자에게 상품의 공동홍보(generic promotion)를 실시하여 기업의 상표선전(brand promotion) 효과를 극대화하는 기반을 조성한다.

다. 사회적 의미

- ① 농민이 해당산업의 주인이라는 의식을 강화한다.
- ② 참여 농민간에 동질적인 이해관계의 폭을 넓히고 상호 친목과 유대를 도모한다.
- ③ 의무적 참여로 전국적인 농민과 산업내의 일체감을 심화시킨다.

1.13 자조금제도의 운영

가. 대표성

- ① 자조금제도의 주체는 바로 모든 참여농민이다.
- ② 민주주의 대의제도에 따라 인원수별/지역별/생산량별/조직별로 대표를 선출한다.
- ③ 전국에서 뽑은 산업의 대표(이사)로 이사회를 구성하여 제도의 운영에 관한 일체의 정책을 결정하고 경우에 따라서는 이사진에 당연직/전문직 인사를 포함한다.

나. 운영기구

- ① 자조금제도의 운영을 담당할 전담기구(관리위원회)를 설치한다.

- ② 운영기구는 이사회와 집행부로 구성하고 집행부는 이사회가 결정한 사업을 수행한다.
- ③ 이 기구는 별도의 독자조직으로 하되, 해당품목의 기존 생산자 조직(자조금 발의단체)과 계약하여 운영(두개의 간판-별개의 계정)하거나 독자적으로 직접 운영한다.

다. 사업 수행/수요촉진

(1) 조사 연구 (Research)

- 생산성 향상 및 산업발전을 위한 경제, 경영, 구조/정책 연구

- ㉠ 유통, 수출, 소비 등 각 부문의 조직과 기능
- ㉡ 품질과 위생의 향상, 표준화, 규격화, 제품개발, 영양 등
- ㉢ 시장개발, 수출촉진, 소비자 보호 등
- ㉣ 산업조직, 생산자 단체, 관련기관 - 협회, 협동조합, 협의회, 학술, 연구, 언론, 행정, 입법 등
- ㉤ 자조금제도의 효율적인 운영과 제도개선

(2) 교육정보(Education and Information)

- 산업 및 자조금에 관한 교육

- ㉦ 해당품목이 국가경제, 국민영양, 농가소득, 연관산업에 미치는 중요

성 교육 및 홍보

㉔ 자조금제도의 성격, 필요성, 수행내용, 효과 등에 대한 대농민, 연계부문 홍보

㉕ 수요확대를 위한 소비자 교육

(3) 소비촉진(Promotion)

- 소비확대와 증가를 위한 각종 소비자 서비스

㉔ 해당상품에 대한 선전, 광고 - 방송, 신문, 잡지 등 모든 언론 매체 이용

㉕ 수출촉진을 위한 해외시장 개발 - 시장조사, 상품소개, 무역장벽 제거 등

㉖ 다양한 소비자 고객 서비스 - 4P의 충족여건 제시(제품-product 가격-price, 유통-place/distribution, 소비자 서비스-promotion)

라. 운영의 공개

① 자조금의 운영실상을 부담자, 수익자 및 관련부문에 상세하게 공개 - 민주적 운영

② 운영결과에 대한 내부, 외부 감사실시

③ 연차보고서를 작성하여 제도의 효과 공표

마. 효과에 대한 평가

- ① 자조금제도가 당초 목적을 달성하고 있는가에 대하여 객관적으로 분석평가 - 민주적 관리
- ② 지속적인 제도운영과 효과거양을 위한 개선방안 연구 - 사업의 효율화
- ③ 제도의 지속여부를 참여농가에게 문의하는 절차 - 찬반 투표

바. 정부의 지도감독

- ① 법규정에 따른 운영준수(compliance)를 감시
- ② 자조금조직과 사업에 대한 승인
- ③ 소비자보호, 공익 등 제도전반에 관한 확인과 감독 책임(override responsibility)

1.2 한국 자조금제도화의 기반조성

1.2.1 자유민주주의와 시장경제

가. 민주화의 진행

한국의 정치민주화는 1945년 해방과 함께 서구식 자유민주주의가 도입된 이래 많은 우여곡절을 겪어왔고, 자조금제도가 소개되던 1980년대 중반은 소위 군사정부의 독재체제에서 민주주의가 크게 제약을 받던 때였다. 그러다가 1987년의 민주화 열풍이후 점차 정부주도로부터 풀뿌리 민주주의(grass roots democracy)로 이행되어 왔다. 그 결과 1990년의 농발법에 민주주의를 전제로 하는 자조금 조항이 최초로 삽입되기에 이르렀고, 농업부문에 기업화의 선두주자인 축산업이 맨 먼저 자조금사업을 착수한 것이다. 그러나 임의자조금부터 실시한 결과 농민교육은 지속되었는데도 무입편승의 문제가 심각한 것을 경험하였다.

1990년대 중반이후는 민주주의가 성숙단계로 진입함에 따라 축산업은 의무자조금 실시의 필요성을 절감하게 되어 여러 각도의 노력 끝에 마침내 2002년에 와서야 축산물소비촉진등에관한법률제정으로 의무적 참여의 방안을 찾은 것이다. 이와같이 정치적 민주주의의 진행과정을 거치면서 축산 자조금제도가 단계적으로 발전하여 왔다.

자조금제도가 자유민주주의의 성숙을 필요로 한다는 것은 이 제도의 실행을 위해서는 해당농민의 발의와 동의과정을 거쳐야하기 때문이다. 법률이 규정하는 바에 따라 품목별 자조금설치와 운영 및 제도의 폐기절차에 농민의 투표와 대의제도의 원칙이 그대로 적용되어야한다. 풀뿌리 민주주의의 과정 그대로이다.

한국의 민주주의는 이제 자조금제도를 실시하는데 일단 장애가 없을만한 수준에 올라와 있다. 농업정책은 민주농정을 지향하고 협동조합도 민주농협을 추구하고 있는 것이다. 품목농민의 의사가 자조금사업을 수행하는 민주화의 요건이 상당히 충족되어 있는 상태이다.

나. 시장경제의 체질화

한국경제는 지난 반세기동안 자본주의 체제속에서 여러 실험과정을 거치며 발전하여 왔다. 식민지 수탈에서 벗어난 해방직후와 전란의 참화를 겪은 1950년대는 주로 외국의 경제지원에 크게 의존하였고, 1960년대에 들어와

서는 외자도입과 수출 주도적인 경제개발을 본격화 한 것이다. 그결과 1970-1980년대에는 연평균 10%내외의 경제성장을 지속하여 개발도상국의 위치를 확고히 하였다.

그러나 이러한 성장과정에서 정부주도적인 계획경제체제는 시장규제에 의한 양적 팽창을 경험하였으나, 1980년대 후반의 UR과 1990년대 중반에 출범한 WTO에 의하여 세계적인 시장개방 추세에서 산업과 무역구조의 조정압력을 크게 받아야 했다. 따라서 국내산업의 구조혁신은 물론 무역자유화에 의한 경제체질의 변화가 불가피했던 것이다. 특히 국제경쟁에서 일반적으로 불리한 농업부문의 개방화 과제는 쉽게 정치문제화로 비화하여 더한 곤란을 겪어왔다.

이러한 시장경제의 세계화가 급속히 추진되는 과정에서 농산물의 시장경제화도 진행되어 왔다. 농업관계의 제반보호성 법률개폐가 추진되고 농산물의 시장개방도 WTO와의 약정계획에 따라 점진적으로 이행되어 왔다. MMA에 의한 순차적인 개방에 이어 2000년대에 들어와서는 쇠고기 수입과 부분적인 쌀 수입까지도 허용하게 되었다.

위와 같은 시장경제화 과정에 맞추어 자조금제도가 도입, 발전해 왔다고 볼 수 있다. 1990년의 농발법 제정당시에 이미 시장개방의 대응책으로 자조금 도입을 획책하였고, 그 후 WTO의 전개과정과 보조를 같이하여 의무 자조금에 의한 자조금제도의 정착을 적극 추진한 것이다. 정부보호(보조)의 한정성을 농민자구책인 자조금으로 보완하려 한 노력이다.

시장경제가 체질화하면서 자조금제도는 그 실효를 거둘 수 있게 되었다. 세계의 농산물이 하나의 시장에서 공개 경쟁해야 하는 구조이므로 소비자 지향적인 4P대책(Product, Price, Place-distribution, Promotion)의 최적 방법이라 할 수 있는 자조금제도를 실용화하는 것이다. 시장여건은 이렇게 성숙되어 생산자 농민도 소비촉진과 경쟁력 향상을 위해 매진하고 있다.

1.2.2 농민의 자구의식 제고

한국농민은 오랫동안 농경시대의 자급자족 농업을 영위하면서 전통적인

농촌생활에 안주해 왔다. 생존수단인 농업환경과 정부주도적인 농정의 대상으로 농민자체는 항상 수동적이고 운명론적인 경향이 있었다. 그러다가 민주주의의 주입과 자본주의의 전개로 농민의 의식도 변화하기 시작했다.

1960년대 산업화가 전개되면서 농업의 기업마인드가 싹텄고, 1980년대의 민주화 열기속에서 농민의 주인의식이 크게 신장되었다. 산업종사자임을 자각함에 따라 농업의 상업화와 산업발전의 주체인 것을 더욱 절감하게 된 것이다. 이어서 농정의 형성과정 참여와 유통과정의 개선 필요성을 더욱 인식하기에 이르렀다.

자조금제도에 대한 계몽적인 대농민 교육은 품목협회의 각종모임과 농업부문의 주간, 월간 정보매체를 통하여 광범하게 수행되었다. 특히 1985년 이래 많은 산업, 정부, 학계의 자조금관계 선도자들이 미국의 자조금 현장을 돌아보고 농민의 자구의식 제고를 절규하였다. 정부나 협동조합 의존적인 농정태두리에서 불평만 하지 말고 농민 스스로가 근본적인 문제해결에 직접 관여해야 한다는 공감대를 형성해 간 것이다.

이러한 움직임은 민주화와 시장경제가 커다란 자극제가 되어 날이 갈수록 농민의 의식변화가 가시화되었다. 특히 축산농민은 그 규모가 확대되어 감에 따라 기업경영과 유통의 중요성, 나아가 소비자 지향적 산업구조에 대한 관심이 쏠려 1990년대에 들어 자조금에 귀를 기울였다. 자기산업을 지키기 위하여 스스로 돈을 낸다는데 점차 합의하는 경향으로 흘러갔다. 이렇게하여 품목단체가 앞장서서 전체농민의 공감을 높여갔고, 마침내 자조금제도를 실시하는 발의과정을 밟게 된 것이다. 이에 협동조합은 자조금에 대한 회의와 방관자세를 견지하여왔다.

1.2.3 법정 제도화

농민발의로 시작된 자조금의 제도화는 1980년대 후반부터 본격적인 추진과정을 밟아왔다. 품목단체의 대표로 구성된 “축산자조금추진위원회”가 제도화 발의의 집단적 시발이었다. 그결과 1990년의 농발법에 자조금 조항

이 삽입되기에 이르렀고, 그에 의한 축산임의자조금실시와 의무자조금의 필요성 제기, 마침내 2002년의 축산자조금 관련법 제정 등 농민의 자구대책 강구가 실현을 보게 된 것이다. 자조금의 제도화에 관한 자세한 사항은 본 연구 제II장2절의 “축산물자조금제도의 도입경위와 현황”에서 기술하고 있으므로 여기서는 생략하기로 한다.

다만 그동안 자조금정책의 형성, 결정, 집행, 평가과정을 시기와 주체별로 살펴보면 대략 <표 IV-1>과 같이 될 것 같다.

<표 IV-1> 자조금정책과정의 시기와 주체

| | 형 성 | 결 정 | 집 행 | 평 가 |
|------------------|--------------------|------|----------------------------|----------------------------|
| 농발법/임의 | | | | |
| 시기 | 1980년대 | 1990 | 1992- | 1993- |
| 주체 | 이익집단 ¹⁾ | 정부 | 협회, 정부 | 협회, 정부 |
| 축산자조금법/의무 | | | | |
| 시기 | 1990년대 | 2002 | 2004- | 2005- |
| 주체 | 이익집단 | 정부 | 축산단체 ²⁾ , 정부 | 축산단체 ²⁾ , 정부 |

주 : 1) 품목협회와 학계 등 지원기관

2) 품목협회와 농협중앙회

2. 자조금제도의 실상과 개선방안

2.1 실상개요

2.1.1 자조금에 대한 인식

본 연구를 위하여 150명의 자조금관계 인사에게 자조금의 본질, 자조금의 필요성, 현행제도와 관련된 사항 등을 설문조사(질문서는 이 보고서 말미에 첨부)하고 그를 분석한 결과는 다음과 같다. 아직은 자조금에 대한 인식이 일반화 되어있지 않은 점을 감안하여 자조금사업에 경험이 있는 농민(대의원), 관리위원, 축산단체 및 수납기관 종사자 일부에게 기초적인 사항만 단답형으로 문의하고 분석에 있어서도 편의상 심층적인 통계처리가 아닌 정성적인 개황파악방식을 사용하였다.

가. 자조금의 본질에 대한 인식

자조금제도는 자유민주주의와 시장경제 체제에서 농민의 자구대책으로 무임승차없이 품목(산업)별로 법정 시행하는 체계라는 데 대한 인식은 아주 높은 수준이다. 그러나 산업내의 기존단체와는 별도로 운영하고, 해당 농민이 필요치 않다고 인정할 때는 투표에 의하여 폐기도 할 수 있다는 원칙에 대해서는 아직 올바른 인식이 미흡한 상태이다.

나. 자조금의 필요성에 대한 인식

자조금제도는 절대 필요하므로 2002년에 축산의무자조금관계 법률은 제정되었고 앞으로 시행과정상의 문제(기존단체간의 이견, 정부와의 관계, 올바른 운영 등)는 적절하게 해소해가면 된다는 데 대해서는 절대적으로 공감하고 있다. 하지만 일부는 우리의 현재 여건이 자조금사업의 성공을 위한 충족요건을 다 갖추고 있다고는 보지 않고 있다.

다. 현행제도(축산물소비촉진등에관한법률)에 대한 인식

① 자조금설치

하나의 산업에 두 개 이상의 축산단체가 있는 경우의 세가지 설치유형, 즉, (가)현행대로 공동설치, (나)하나의 축산단체를 선정하여 설치, (다)축산단체에 관계없이 산업전체의 대표를 선출하여 설치하는 방식에 대한 의견은 각각 달라 세 유형의 선호도가 1/3씩이다.

② 수납기관

수납기관은 그 자체가 자조금사업의 수혜자(광의의 공동사업체)이므로 수납업무에 적극 협력해야 마땅하다는데 대한 이의는 전혀 없고, 비협조의 경우 법에 의한 강행조치보다는 상호간에 이해증진, 협력하는 관계형성의 노력이 필요하다는 의견이 지배적이다.

③ 자조금운용

세가지 운용유형, 즉 (가)현행대로 자조금관리위가 심의, 의결하고 축산단체가 운용, (나)하나의 단체를 선정하여 운용, (다)축산단체에 관계없이 자조금관리위가 심의, 의결하고 운용까지 전담하는 방식에 대한 의견은 각각 달라 세 유형의 선호도가 1/3씩이다. 자조금설치 방식의 경우와 매우 유사한 인식이다.

④ 자조금관리위 구성

현행과 같이 자조금 납부자(축산업자)를 주축으로 하여 관리위를 구성하는 방식에 대한 견해는 절반가량이고, 자조금제도가 산업과 정부의 공동프로젝트임을 감안하여 축산업자 및 관련부문 대표(전문가 포함)로 관리위를

구성해야 한다는 문항에 대한 반응은 “그렇다”가 “아니다”의 3배에 달하고 있다.

⑤ 수입축산물에 대한 자조금부과

이는 당연한 논리이나, 앞으로 검토할 과제이지 당장 실시할 사안은 아니라는 의견이 절대다수이다.

⑥ 지도감독

정부는 자조금사업 수행이 법이 규정하는 바를 준수하도록 그에 필요한 지도감독을 철저히 해야 한다는 데 이의가 있는 응답은 극소수이다.

⑦ 법개정

현행 자조금법은 광범한 의견을 청취, 종합하는 절차를 밟아 개정하는 것이 타당하다는 의견이 지배적이다.

라. 자조금 20년의 경과에 대한 인식

축산자조금사업이 오늘의 수준에 오른 것은 산업 및 관련부문 선도자의 노력과 정부협력의 결과이고, 그러한 과정에서 자조금연구회(자조금연구원의 전신)가 이론정비와 소개, 추진독려, 교육 등 다각도에서 지원한 것으로 응답자의 대부분은 인식하고 있다.

마. 기타 제시된 의견들

“축산자조금 발전과제와 연관된 제안”에서 제기된 다양한 의견을 그 빈

도의 순서대로 10개 사항을 나열하면 다음과 같다.

- ① 자조금사업은 별도의 기구가 기존 축산단체의 사업과는 분리, 수행해야 한다.
- ② 관리위의 사업 심의, 의결이후 축산단체가 운용하는 과정에서 구체적인 사업집행을 심의하는 위원회 또는 자문기구가 필요하다.
- ③ 자조금관리위에 전문가도 포함시켜 공익, 객관적 운용을 도모해야 한다.
- ④ 외국의 자조금 사례를 연구하여 적절하게 활용하고 광범한 교육을 실시해야 한다.
- ⑤ 축산관련 2,3차 산업에 대한 자조금 교육이 강화되어야 한다.
- ⑥ 무임편승은 어떠한 방법으로든 배제되어야 한다.
- ⑦ 자조금사업은 특정단체보다 산업(품목)을 생각해야 한다.
- ⑧ 법개정은 서둘러야 한다.
- ⑨ 자조금관리위는 법인화해야 한다.
- ⑩ 전 품목의 자조금을 총괄하는 기구가 필요하다.

이상에서 살펴본 바와 같이 자조금사업에 어느 정도 경험이 있는 인사들의 자조금에 대한 인식은 매우 긍정적인 수준에 있는 것으로 보인다. 그러나 아직도 이 제도의 기본에 대한 이해가 부족한 것 같아 앞으로 지속적인 교육이 필요하다.

2.1.2 자조금 관련법

축산자조금관련법은 2002. 5. 13 법률 제6698호로 공포한 "축산물의소비촉진등에관한법률" 총 22조와 부칙, 그리고 시행령 5조 및 시행규칙 16조로 구성되어 있다.

주요조항을 보면 목적, 정의, 자조금설치, 유사명칭 사용금지, 재원, 거출조성, 대의원, 거출금징수, 자조금용도 및 운용, 자조금관리위원회, 지도감

독, 권한의 위임, 벌칙, 경과조치 등이다.

이 법률의 내용은 앞 1.1에서 살펴본 자조금제도 원형(본질, 운영 등)의 조건을 대부분 충족하고 있다. 다만 한국 최초로 의무자조금을 포함, 규정한 것이라 여러 상황의 당면여건 및 차후의 예상을 고려하지 않을 수 없었던 관계로 일부가 자조금원칙에 상치되던가 미흡한 사항도 없지 않다. 이에 대해서는 이미 개정을 위한 절차를 밟고 있으므로 실정에 맞게 상호협의를 하여 시정해가야 할 것이다.

여기서 법개정 결과의 영향을 받아야 하는 산업과 법개정 주관자인 정부의 조정 및 결정과정상 역할이 매우 중요함을 강조하게 된다. 자조금과 같이 농민의 발의, 투표 및 운영 등 고도의 민주주의 방식을 전제로 하는 제도에 있어서는, 농민의 참여와 자율의 요구정도가 지나칠 수도 있기 때문이다. 전통적으로 정책형성과 집행에 수동적이던 농민이 자조금과 같이 능동적인 입지에 놓이게 되는데서 올 수 있는 법 수행상의 유의사항이라 할 수 있다. 따라서 정부는 법 정신과 내용에 입각하여 산업지원과 관리에 본연의 소임을 다해야 할 것이다.

2.13 임의자조금과 의무자조금

1990년의 농발법에 의하여 양돈과 양계는 1992년에, 낙농은 1998년에 임의자조금을 실시하였다. 그 결과는 양돈, 양계의 경우 매우 부진한 참여율로 사업성과도 부진하였고, 낙농은 수납기관의 단순화로 참여율이 상당히 높아 많은 성과를 올렸다. 여기서 경험한 것은 임의자조금제도에 대한 문제점과 의무참여 방식의 절실한 도입과제였다.

자조금은 당연히 농가의 자발적인 참여를 전제로 하는 임의자조금(voluntary participation)이 그 시발점이라 할 수 있다. 그러나 많은 농가의 자조금에 대한 이해와 참여가 쉽지 않고 참여율이 낮으면 그 제도자체가 무의미하게 된다. 이는 협동조합의 임의참여와 탈퇴원칙에서 빚어지는 불합리 및 비효율과 마찬가지로 할 수 있다. 그리하여 축산자조금에서 의무자조금(compulsory participation)의 필요성이 자연스럽게 제기되어 1990년대 후

반에는 축산 주요품목의 생산자 법인단체들이 공동으로 자조금의 의무참여 법제화에 나선 것이다. 그 결과 2002년에 제정된 축산물소비촉진등에 관한 법률에서 의무자조금의 길이 열렸고, 2004년에 양돈, 2005년에는 한우가 이 제도를 실시하기에 이른 것이다. 이어 육계가 2005년 하반기 착수를 목표로 준비중에 있고 산란계도 그 뒤를 따르고자 가능한 방법을 다각도에서 모색하고 있는 중이다. 여기서 임의자조금과 의무자조금 가운데 어느 것을 선택할 것인가의 문제가 제기된다. 전자는 자조금의 자의성이라는 본질에는 합당하나 무임편승(free rider)의 문제가 있고, 후자는 강제성(준조세성)이긴 하나 목적달성에는 적합하다. 그래서 품목특성에 알맞은 권장방식을 찾아야 한다.

한국의 경우 우육, 돈육, 계육 및 우유는 유통경로가 비교적 확립되어 있어 의무참여가 적절하나, 계란과 사슴은 유통이 무질서하여 당분간은 자진 참여방식(임의)이 알맞을 것이다. 그런 다음에 유통체계를 정비하면서 자조금의 실효를 거두기 위해 궁극적으로는 의무참여 방식으로 나가는 것이 타당하다. 이렇게 하여 축산 전 품목은 앞으로 의무자조금 시대를 열어가야 할 것이다. 그러면 품목별로 모든 농민이 참여하고 정부가 지원, 감독하는 체제의 자조금제도를 정착시킬 수 있다.

2.1.4 품목별 특성과 문제점

가. 품목별 특성

축산물은 동물성 단백질 식품이라는 공통점이외에 품목마다 상품특성(형상, 품질, 영양, 풍미, 요리방법)이 각각 다르다. 또 생산(지역, 규모, 품종, 주체 등)과 도축, 가공, 유통, 수출입, 소비에 있어서도 품목마다 각양각색의 특성을 갖고 있다.

자조금사업도 이런 특성에 따라 그 수행방법을 달리해야하나 현행제도는 품목특성을 제대로 반영하기 어려운 여건하에서 제정되어 금후의 연구과제

로 남아있는 부분이 없지 않다.

자조금과 관련된 품목특성을 나열, 비교하기 위하여 편의상 <표 IV-2>과 같이 몇가지 항목별 내용을 연구자가 주관적으로 설정하여 살펴보고자 한다.

<표 IV-2> 품목별 자조금관련 특성

| 품목/항목※ | ①제도이해 | ②추진력 | ③다양성 | ④자조금설치 | ⑤자조금수납 | ⑥자조금운용 |
|--------|-------|------|------|--------|--------|--------|
| 한우 | 2 | 1 | 3 | 2 | 2 | 2 |
| 낙농 | 1 | 1 | 2 | 2 | 1 | 2 |
| 양돈 | 1 | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| 육계 | 1 | 1 | 3 | 2 | 1 | 3 |
| 산란계 | 2 | 2 | 1 | 2 | 3 | 2 |
| 사슴 | 2 | 2 | 2 | 2 | 3 | 2 |

※ 항목해설- ① 제도이해 : 자조금부담자인 생산농민의 자조금제도에 대한 이해정도

② 추진력 : 품목별 자조금추진 주체인 해당산업지도층의 열의와 능력

③ 다양성 : 동종품목의 자조금납부와 수혜관계
한우의 예 - 한우육, 낙농우육, 수입우육
육계의 예 - 브로일러, 토종닭, 수입계육

④ 자조금설치 : 품목단체 수 및 설치용이성

⑤ 자조금수납 : 수납기관의 구성(유통경로) 및 협력관계

⑥ 자조금운용 : 법상의 축산단체 상호관계

※ 특성표시 - 1 : 상위, 2 : 중위, 3 : 하위

위 표에 나타난 자조금사업관련 특성을 주요항목별로 개괄해보면,

① 자조금제도에 대한 농민의 이해정도는 일찍이 임의자조금을 경험한 바 있는 낙농, 양돈, 육계가 상당한 수준에 있고, 의무자조금으로 돌입한 한우의 경우는 아직도 지역적으로 미흡한 바가 많다. 산란계와 사슴도 산업적인 공감대가 제대로 형성되어 있지 않다.

② 추진력은 산란계와 사슴을 제외하고는 업계지도층의 노력이 매우 활동적이다.

③ 품목다양성에 있어서 한우와 육계는 국내산, 외국산의 구별, 가축의 차별화 등 자조금납부와 활동목표(대상) 설정이 복잡하고 낙농, 양돈, 사슴은 그 다음이며 수출입이 비교적 많지 않은 산란계는 매우 단순하다.

④ 자조금설치의 주체(축산단체)는 전 품목이 품목법인과 협동조합을 공유하고 있어 2개 이상의 단체가 공동 설치해야 하는 절차상의 번잡 및 불협화음의 소지를 다같이 갖고 있다.

⑤ 자조금수납에 있어서도 유통경로의 단순성(예: 낙농, 육계) 또는 문란성(예: 산란계, 사슴)에 따라 거출의 난이도가 다르고 또 수납기관과 협력관계도 매우 중요하다.

⑥ 자조금운용은 품목 관리위원회와 기존조직(축산단체)과의 관계가 제대로 정립되어 있지 않아 운용상 이론과 이해상충의 문제가 제기되고 있다.

나. 품목별 문제점

축산자조금은 민주적인 제도이므로 설치, 수급, 운용상의 논란뿐 아니라 그 절차와 효과에 대한 평가 및 불만의 목소리가 높게 마련이다. 더구나 가격하락 국면을 맞으면 자조금제도 자체에 부정적으로 도전하기까지 할 것이다. 현재 축산 각 품목은 자조금사업 추진내용 및 정도가 서로 다르고 내재하고 있는 문제점도 일정하지 않다.

품목별 당면 문제점을 세 가지씩만 나열하면 대략 아래와 같이 요약될 수 있을 것이다.

- ① 한우 - ㉠ 전국에서 생산, 다수의 생산자, 영세한 경영규모(진입, 퇴출이 용이), 수입증가 등의 공급불안
 - ㉡ 상품의 다양성 : 한우육, 낙농육우, 수입우육
 - ㉢ 한우협회와 농협간의 협력관계
- ② 낙농 - ㉠ 산업전망에 대한 불안
 - ㉡ 공급과잉과 재고과다
 - ㉢ 산업내 조직간의 협력관계
- ③ 양돈 - ㉠ 환경오염과 질병에 대한 산업의 우려
 - ㉡ 수입증가와 가격전망 불안
 - ㉢ 양돈협회와 농협간의 업무조정 논란
- ④ 육계 - ㉠ 생산농가의 성격규명 논란
 - ㉡ 계열주체와 사육주체간의 알력 잠재
 - ㉢ 수입증가와 자급률 하락 우려
- ⑤ 산란계 - ㉠ 산업지도력의 미흡
 - ㉡ 유통체계의 혼란
 - ㉢ 수납기관의 지정곤란

- ⑥ 사슴 - ㉠ 산업조직의 미흡
 - ㉡ 수납거점의 분화
 - ㉢ 수입품 주도산업

2.1.5 자조금 관련단체

여기서 관련단체라 함은 자조금의 직접수혜자(direct beneficiary)와 간접수혜자(indirect beneficiary)를 모두 포함한다. 전자는 자조금을 납부하는 생산자 농민(1차산업)의 품목단체이고, 후자는 자조금을 납부하지 않는 가공(2차산업) 및 유통(3차산업)업체의 연관단체이다. 이들 단체/산업은 자조금사업 결과의 간접수익자이므로 자조금에 대한 공동의식 뿐 아니라 사업수행에 적극 협조해야 한다. 현행법에 의한 수납기관인 도축, 도계산업/단체의 수납협력이 그 좋은 예이다.

가. 축산업 단체

축산업에는 현재 크게 두 부류의 생산자 단체가 있다. 하나는 품목전문회사단법인 단체이고, 또 하나는 전품목을 포괄하면서 품목전문으로 분할되어 있는 협동조합 단체이다. 현행법상 이 두 유형의 단체를 "축산단체"라 정의하고 있다. 그러나 어떤 단체도 품목생산자 농민전체를 구성원(회원 또는 조합원)으로 하지 못하고 그 일부만을 포용하고 있을 뿐이다. 자조금제도는 품목별 전체농민을 대상으로 하기때문에 이들 두 단체의 어느 하나도 자조금사업을 총괄할 수는 없는 것이다.

그런데 현행법은 이들 기존 "축산단체"가 자조금을 공동설치하고 운영하는 것으로 되어있다. 자조금은 일부농민을 대변하는 기존단체 또는 같은 산업의 복수 단체와는 무관하게 전 농민을 대표하는 단일기구(관리위)를 세립

게 만들어 운영케해야 하는 일반이론과 원칙에 어긋난다. 그렇기 때문에 이미 몇개 품목의 설치 및 운용과정에서 축산단체간의 갈등현상을 경험하고 있다.

나. 가공/유통업체 단체

자조금은 생산자의 결의에 따라 생산자가 자진부과, 납부하고 생산자가 관리하는 법정, 산업 자구제도의 기금이다. 그것을 정부가 지도, 감독하여 소기의 목적을 달성하려는 생산→가공→유통의 연계정책이기도 하다. 그래서 원칙적으로 수입농산물에 대해서도 부과하게 된다.

이와같이 자조금은 소비자 지향적인 수요증대를 목표로 하는 까닭에 그 혜택은 자조금을 부담하는 생산자뿐 아니라 가공(생산자재 포함), 유통업체에까지 미치게 되는 것이다. 따라서 이들 산업도 자조금사업에 어떤 형태로든 참여하는 것이 마땅하다. 그래서 농민의 생축을 유통, 식육화하는 과정의 업체는 자조금 수납업무에 협조해야 한다.

그러나 아직 이러한 협력체계가 체질화되어 있지 않아 농업관련 2,3차 산업단체와의 관계가 불화를 면치 못하는 경우도 있다. 현행법상 3%의 수수료를 지급하는데도 유통과정 및 도축장 경영의 문제와 연관되는 수납저조의 잡음이 끊이지 않고 있는 것이다.

2.2 개선방안

2.2.1 현행제도의 위상

축산부문의 현행 자조금제도는 ①1980년대 후반의 산업발의와 ②1990년의 농발법에 의한 임의자조금 실시, ③1990년대의 의무자조금 공감 및 법제화 노력 ④2002년의 축산자조금법 제정(의무자조금 규정 포함) ⑤양돈,

한우의 의무자조금 실시와 낙농, 양계의 의무자조금 준비 등, 지난 15년 동안에 많은 곡절을 겪은 결과라 할 수 있다. 한국농업사상, 농민(산업) 스스로가 자구대책의 활동비를 자진부과(self-imposed)하여 조달할 것을 청원, 법제화 한 최초의 민주적인 방식인 것이다. 그러한 과정에서 현 제도의 골격과 내용은 수없이 바뀌어졌고, 아직도 공감대를 이루지 못한 바가 적지 않다.

그래서 제도개선을 검토하기 전에 현행제도가 자조금제도의 보편성(원칙)을 기준으로 했을 때, 어느 수준의 입지(위상)에 있는가를 개략적으로 살펴보고자 한다. <표 IV-3>는 본 연구를 위한 주관적인 시각에서 항목별로 점검해 본 것이다.

현재의 제도가 원칙과 비교했을 때, 비교적 일치(또는 불일치) 하는가, 아니면 근접하고 있는가에 대하여 제도의 각 항목별로 평가해 본것이 <표 IV-3> 이다. 이는 <표 IV-2>에서 품목별 특성의 정도를 개괄적으로 알아본 것과 같은 맥락이라 할 수 있다.

일반적인 사항으로 민주주의와 시장경제 여건은 이제 자조금사업을 추진할 만하다고 할 수 있다. 시장경쟁은 거의 완벽하고 민주방식은 아직도 약간 미숙한 데가 있다. 자율은 당연하지만 법치와 책임에 대한 체질화가 덜 되어 있다.

제도 항목에서 절반은 원칙 그대로라 할 수 있고, 나머지도 대부분 원칙에 근접하고 있어 그동안의 노력에 대한 성과가 크다는 것을 알 수 있다. 다만 수입품에 대한 부과 문제는 앞으로 검토, 시행해야 할 과제이나, 현재 표면화되고 있는 운용주체, 즉 축산단체의 집단이기주의 문제는 상당한 논란의 여지를 갖고 있다.

대체적으로 축산자조금의 현재위상은 상당한 수준이라 평가할 수 있다. 그러나 금후 산업과 시장의 변화에 따른 농민행동(farmers reaction/behavior)의 불확실성도 예상, 대비해야 할 것이다.

2.2.2 제도개선의 기본틀

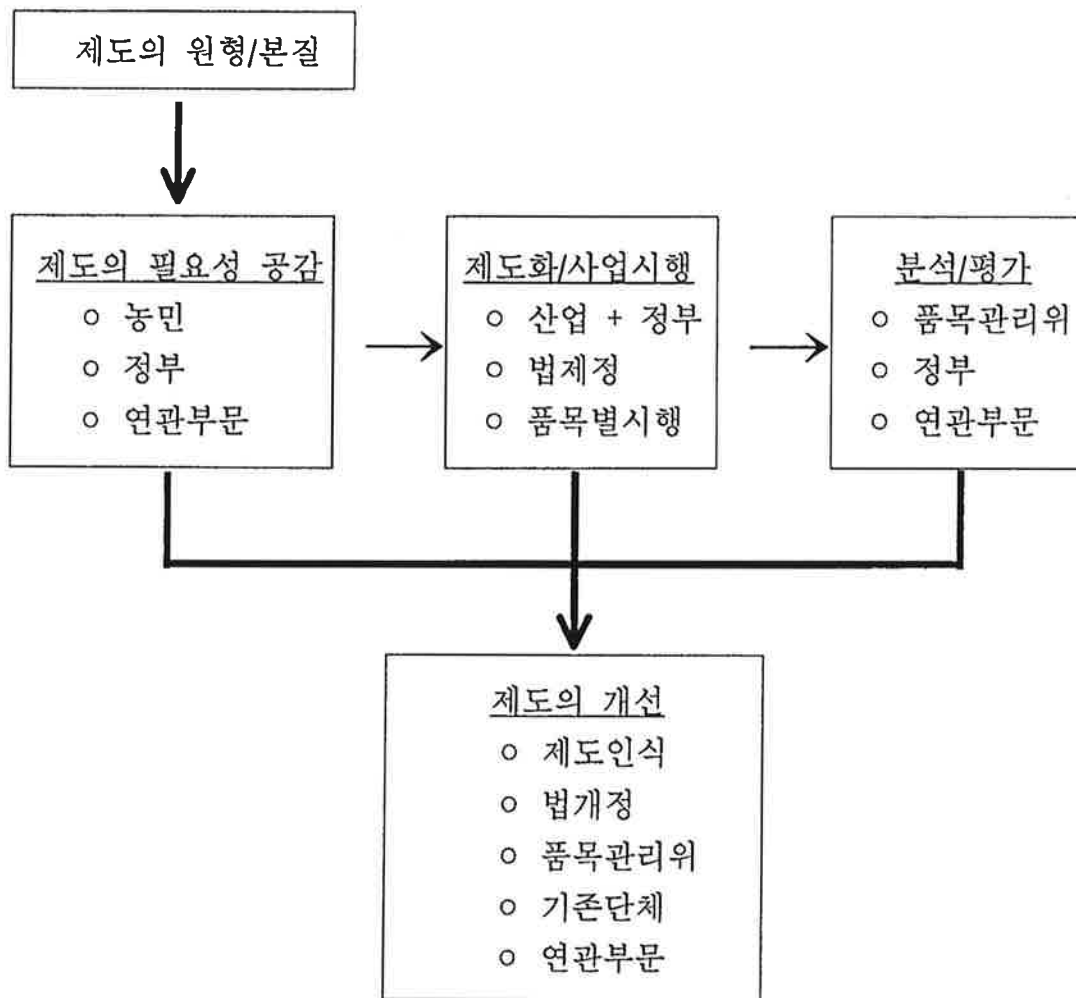
<표 IV-3> 자조금원칙¹⁾을 기준한 현행제도의 위상

| 항목/위상 | | 일 치 | 일치/근접 | 근 접 | 근접/불일치 | 불일치 |
|-------|--------------------|-----|-------|-----|--------|-----|
| 일반 | 민주방식 | | ○ | | | |
| | 시장경쟁 | ○ | | | | |
| 제도 | 법제화 | ○ | | | | |
| | 목적 | | ○ | | | |
| | 공동사 ²⁾ | ○ | | | | |
| | 신축성 ³⁾ | | | ○ | | |
| | 의무참여 | ○ | | | | |
| | 품목별시행 | ○ | | | | |
| | 명칭 ⁴⁾ | | | ○ | | |
| | 대표성 | ○ | | | | |
| | 발의/설치 | | | ○ | | |
| | 수익자부담 | ○ | | | | |
| | 수입품 부과 | | | | | ○ |
| | 부과율 결정 | ○ | | | | |
| | 수납 | | ○ | | | |
| | 용도 | | ○ | | | |
| | 부담자관리 | ○ | | | | |
| | 운영주체 ⁵⁾ | | | | | ○ |
| | 공개운영 | ○ | | | | |
| | 평가 | ○ | | | | |
| | 제도개폐 ⁶⁾ | | | ○ | | |
| | 정부감독 | | ○ | | | |

- 주 : 1) 자조금원형 및 관례에서 일반화한 공통적인 항목
 2) 산업과 정부의 조인트 벤처
 3) 품목별 실정을 고려한 제도상의 신축적인 적용정도
 4) 최종상품을 기준한 자조금사업 명칭(예: 낙농자조금→우유자조금)
 5) 자조금관리위원회
 6) 품목별 부담자의 결의(투표)에 따른 자조금의 설치 및 폐지

자조금제도의 개선대안을 제시한 국내의 선행연구는 아직 전무한 상태이다. 그래서 본 연구는 그 첫 시도으로써 <그림 IV-1>과 같이 기본틀을 설정하고, 먼저 4개 기본항목(원형과 본질, 필요성 공감, 제도화와 시행, 분석과 평가)을 간단히 살핀 다음 그 개선요목으로 편의상 5가지 사항(제도인식, 법개정, 품목관리위, 기존단체, 연관부문)에 대하여 대안을 찾아보고자 한다.

<그림 IV - 1> 제도개선 기본틀과 개선요목



여기서 한가지 확실히 해야 할 것은, 본 연구의 기본성 및 개괄성으로 보아 이 분석에서는 제도개선 측면의 큰 틀만 다루고 구체적인 사항은 정부와 산업(품목)간의 협의, 정부의 결정, 또는 다음단계의 연구과제로 미룬다는 점이다. 예를들면 품목별 대의원의 총수 및 선출, 거출금의 한도, 수납기관의 수수료율, 위법에 대한 처벌내용, 정부의 제규정과 지침 등에 대해서는 본 연구대상에서 제외한 것이다.

가. 제도의 원형과 본질

자조금제도의 원형, 성격, 본질, 운영 등에 관해서는 본 연구 제IV장1절의 “자조금제도 일반적 검토”에서 알아본 바와 같이 어떤 원칙하에 이 제도가 시행된다는 사실을 명심해야 한다. 우리가 민주주의의 경험이 반세기가 넘는데도 “민주주의 원칙”에 어긋난다는 말을 아직도 가끔 듣는 것과 마찬가지로, 자조금제도가 본래 우리의 것이 아니라 남의 것을 들여다가 실시하는 까닭에 그 원형과 본질에 충실해야 함은 물론이다.

나. 제도의 필요성 공감

1985년 자조금제도에 관심을 갖게 된 이래 이 제도에 대한 논의와 찬반은 계속되어 왔다. 그런 가운데 농민에 대한 교육과 지도자의 공감 및 결속에 많은 시간이 소요되었고, 농민단체의 추진에 따른 정책당국과 산업연관부, 특히 학술, 연구 및 언론계가 이런 새로운 제도개념을 파악케 하는데도 많은 노력을 기울여야 했다. 그러다가 국내외적 여건변화에 적응하는 대안으로 자조금제도의 필요성에 대한 공감대가 점차 형성되어 왔다.

다. 제도화 및 사업시행

제도의 필요성에 대한 공감감이 어느 수준에 도달하게 되자, 특히 1987년의 정치민주화가 가시화되면서 농업부문의 민주화(농민주도-농민자주의식), 농정의 농민배려 및 참여문제도 자연스럽게 제기되어 산업과 정부간의 협력으로 1990년의 농발법에 자조금 조항이 최초로 포함되는 법제화가 실현되었다. 그후 법에 의한 자조금사업 시행결과 의무자조금에 관심이 쏠렸고 2002년에는 마침내 축산자조금관련법이 제정되어 여러품목에서 의무자조금사업을 수행하고 있다.

라. 분석과 평가

농발법에 의하여 양돈과 양계가 임의자조금을 실시하였으나 참여도가 너무 낮아 효과분석이나 제도평가는 별도로 수행되지 않고 주로 자조금연구회가 주관한 세미나에서 논의하는 정도였고, 나중에 착수한 낙농의 경우는 사업의 성과분석을 제대로 해오고 있다. 그러나 의무자조금 품목의 선두주자인 양돈은 그 첫 해인 2004년도 사업에 대한 분석이 정상적으로 수행되어 사업성결과 객관적으로 검증받고 있다. 따라서 자조금제도의 평가는 시장이나 경제적 측면뿐 아니라 사회, 정치적 관점에서도 그 가치를 인정받아야 한다.

2.2.3 개선요목

가. 제도에 대한 올바른 이해

자조금제도는 선진국의 농업에서 여러 형태로 시행되고 있다. 크게 나누어 미국모델(checkoff)과 유럽모델(levy)이 있고, 한국자조금은 미국모델에 가까운 바, 그 시행절차가 자진부과하는 농민 합의과정을 전제로 하기 때문

에 무엇보다도 민주주의의 성숙이 선행요건이다. 그런데, 한국농업부문은 일제 시기는 말할 것도 없고, 민주사회를 구가한 해방이후 반세기가 지나도록 정부의 일방적인 정책결정과 농협조직을 이용한 정책시행의 패턴을 크게 벗어나지 못한 실정에서 자조금과 같이 농민발의와 동의에 의하여 정책수행하는 경험을 해 본 바가 없다가 자조금제도의 도입으로 농민이 농정형성과정에 참여하고 정책을 보완하는 농민(산업)과 정부간에 파트너십을 과시한 최초의 시도를 엿보게 한 것이다.

이렇게 새로운 제도의 시각에서 산업적(industrial), 공적(public), 이익(interest/ benefit)을 다같이 추구할 수 있을 것인가를 검토하고 공감하는 절차를 밟는 길은 복잡할 수밖에 없다. 지난 20년에 걸쳐 그런대로 이런 과정을 거친 결과가 오늘날의 자조금 실상인 것이다. 앞으로도 각계의 올바른 이해를 증진시키기 위한 각종 교육, 홍보 및 지속적인 숙지노력이 필요하고, 아래부문에 각별한 관심을 기울여야 할 것이다.

첫째, 생산자 농민이다

자조금은 품목별로 실시하는 제도이고, 그 품목 생산자의 투표에 의하여 존폐가 결정되므로 생산자의 자조금에 대한 정확한 이해의 중요성은 말할 것도 없다. 그러나 생산자 개별농민은 자조금에 대한 관심, 그 필요성과 절차에 대하여 제대로 알기가 쉽지 않다. 따라서 산업 전체와 자조금을 잘 파악하고 있는 산업 지도자의 발굴 및 그들을 통한 농가설득은 물론 각종 모임을 주선하고 자료를 배부하여 다각적인 생산자 교육을 끊임없이 실시해야 한다.

둘째, 정책 부문이다.

자조금제도는 산업과 정부의 조인트벤처이다. 관계법률을 만들고 집행하는 의회와 행정부의 정책부문 협조 없이는 의무자조금사업은 불가능하다. 그러나 전통적인 공직자가 새로운 제도를 올바르게 이해하고 법적인 제도화와 그의 시행에 적극적이기를 기대하기도 쉬운 일이 아니다. 따라서 자조금의 주체인 품목산업이 정책부문의 기능과 역할을 적절하게 수행할 수 있도록 협력, 권유하고 자조금 당국 스스로가 시대적 상황과 입법취지에 쫓아

법집행에 최선을 다할 수 있어야 한다.

셋째, 관련산업이다.

자조금사업은 소비자를 지향하는 활동이므로 생산(1차산업)뿐 아니라 관련 가공(2차산업), 유통(3차산업)산업의 영역까지 포괄적으로 연계되어 있다. 우선 자조금 수납이 생산물 판매 첫 거점인 까닭에 원료성산물인 경우는 가공(도축, 선별, 자재 포함)과 유통, 소비성인 생산물은 유통부분의 수납 협조가 필요하다. 이들 2,3차 산업부문은 자조금사업의 간접수혜자(indirect beneficiary)라는 사실을 올바르게 인식하고 그들 고객인 생산자 농민의 자구사업에 일체감으로 동조하도록 긴밀한 유대관계를 견지케 해야 한다.

넷째, 지원부문이다.

성공적인 자조금사업 수행의 일반적 여건가운데, 학계, 연구계, 언론계 등의 지원 분위기 조성도 절대 불가결의 요건이다. 자조금의 이론이나 실제에 대한 학문적 뒷받침, 실증적 연구, 그리고 대중매체에 의한 홍보의 효과없는 자조금의 정착, 발전이 어렵게 된다. 따라서 이들 지원부문의 올바른 이해가 촉구되어 자조금제도의 긍정적인 여론이 확대될 수 있어야 한다.

다섯째, 자조금 운영자이다.

현행법에 의하면 자조금사업의 실질적인 주력 수행자는 자조금제도의 운영자들(대의원회, 관리위, 수납기관, 축산단체, 정부 등 관계자)이다. 이들은 각 기능별로 주어진 임무를 제대로 이행해야 사업 효율이 높아지게 된다. 그러나 대의원은 농민, 관리위원은 여러부문의 대표, 수납기관은 도축업자, 축산단체는 품목법인과 농협대표 등 매우 다양한 인사들이 참여하고 있어 자조금 운영과 같은 산업경영(industry management)에는 익숙하기가 쉽지 않다. 그러므로 제도에 대한 올바른 이해와 담당기능의 원활한 수행을 위한 철저한 교육이 필요하다.

나. 관련법규의 합리적 개정

여기서 말하는 관련법규란 축산물의소비촉진등에관한법률(2002. 5. 13, 법률 제 6698호), 동 시행령(2002. 11. 14 대통령령 제 1778호) 및 동 시행규칙(2002. 11. 14 농림부령 제 1429호)을 지칭한다.

본 법이 제정이래 맨 먼저 양돈산업이 2004. 4. 부터 의무자조금을 실시하고 다음에는 한우사업이 2005. 2. 부터 그 뒤를 따르고 있다. 또 육계산업은 2005년내 대의원 선거를 목표로 준비중이고 낙농과 산란계도 현재 조속한 추진을 서두르고 있다. 이와같이 이 법에 의한 자조금사업이 활발하게 전개됨에 따라 법 개정의 목소리도 높아져서 정부는 2004. 6부터 2005. 7까지 8차에 걸친 의견조회, 협의회, 토론회 등을 통하여 축산단체 및 관련부문의 여론을 광범하게 취합하고 정부의 안을 정리한 바 있다. 그러나 아직도 합리적인 개선안을 도출하지 못한채 앞으로의 과제로 남겨놓은 상태이다.

(1) 현행법규의 기본 구성과 문제점

총 21조의 항목가운데 문제가 된다고 사료되는 조항의 구성과 주요사항만을 정리(법조문 생략)하면 대략 <표 IV-4>과 같다.

<표 IV-4> 법규의 구성과 내용은 축산자조금법에 대한 산업의 집요한 제정요구와 국회의 제한된 이해 속에서 행정부 관련 부서의 다양한 이견을 절충한 결과이므로 체제상에 불비한 부분이 없지 않다. 그러나 자조금원칙에 충실하고 국내여건을 다각도에서 검토한 흔적이 여실한 법규임에는 틀림없다. 이제는 여러 항목에 대한 실제 경험이 쌓여가고 있어 앞으로 더한 협의 과정을 거치면 원칙에 영합하고 현실에도 적절한 개정이 가능할 것으로 보인다.

<표 IV-4> 주요항목별 법규내용 및 문제점 요약

| 항 목(조) | 내 용 | 문제점/개선점 |
|--------------|-------------------------------|--|
| 1. 목 적 | 축산단체의 자조활동 | 산업전체의 자조금이 아니라 축산단체의 개별 자조금이 될 우려 제기 |
| 3. 자조금설치 | 공동자조금 설치 | 개별 축산단체의 독자성 강조와 단체이기주의 표출 가능 |
| 4. 명 칭 | 산업 명칭 - 한우, 양돈, 낙농, 산란계, 육계 등 | 자조금 목적인 소비상품 명칭 - 우유, 돈육, 우유, 계란, 계육 등 |
| 8. 대의원 변경 | 설립목적 위배, 사업성과 미진 등 사유 발생시 | 제도폐기 투표에 해당 - 기존 대의원회 결의로 대체 |
| 9. 대의원회 | 한정적 기능, 축산단체가 운영규정 제정 | 대의원회 기능확대 필요 - 시행 규칙 |
| 11. 징수위탁 | 수납기관 지정 | 수납기관의 원천징수는 당연 - 협력체계 구축 |
| 14. 자조금운용 | 축산단체 | 위 "설치"와 같음 - 원칙위배, 갈등의 소지 |
| 15-17. 관리위원회 | 축산단체의 기구 - 심의, 의결 기능 | 의사결정과 업무집행의 계속성 결여 - 전담기구화 필요 |
| 18. 지도감독 | 정부의 지도감독 - 시행규칙 | 법집행 철저 - 책임있는 자율만 보장 |

(2) 몇가지 핵심과제

<표 IV-3>의 관심항목 가운데 핵심적인 몇가지 사항을 다시 열거하면 다음과 같다.

㉞ 공동설치

본 법은 제1조 목적에서 “축산단체의 건전한 자조활동을 통하여”라고 규정하고, 2개 이상의 축산단체(품목단체와 농협중앙회)가 이미 기존 생산자단체로 존속하는 품목산업의 경우(사실은 전 품목이 이에 해당)에는 자조금은 공동설치 한다고 되어있는 바, 한국과 같이 단체별 이기적 주장이 철저한 상황에서는 특히, 전문 품목단체(협회)와 일반농업단체(농협중앙회)가 공존하는 여건에서는 2개 이상의 단체가 함께 설치하는 것이 얼마나 어려운 일인가를 그동안 충분히 경험해 왔다. 산업의 자조금이 아닌 “축산단체 개별 자조금사업”이기가 쉽다는 원천적인 문제점을 안고 있는 것이다.

여기서 자조금사업의 발의(initiation, proposal)과정에 대한 원론을 간략히 살펴보고자 한다.

자조금사업은 산업(품목)별로 그 산업이 필요하다고 인정하는 경우에만 법규의 정한 바에 따라 발의하는 절차를 밟게 된다. 이때 누가 발의하느냐가 문제이다. 한 마디로 그 산업을 대표하는 개인들 또는 어느 집단이 발의하면 된다. 이때 개인이든, 집단이든 그 산업전체의 대표성이 공인될 수 있어야 함은 물론이다. 한국의 경우 전자보다는 후자의 대표성을 인정하기가 용이하다. 그런데 문제는 협회도 농협도 단독으로는 그 품목산업의 대표성을 인정받기가 어렵다는 데 있다. 두 조직이 모두 그 구성원 수가 전체 산업 종사자의 일부에 불과하고 또 본래의 기능도 자조금사업과 부분적으로 연관되어 있기는 하나 어느 조직도 사업전체를 포괄하지는 않는다. 전자가 산업정치(industry politics) 단체라면 후자는 산업경제(industry economy) 단체의 성격을 갖고 있다. 더구나 농협은 농업경제의 실체이긴 하나 모든 품목을 다 취급하고 있어 산업(품목) 전문화가 협회보다 희박하다. 이러한 상황에서 두 단체(축산단체)가 공동설치 하라하면 설치이후 모든 과정(대의원회, 관리위원회 등)에 이르기까지 각 단체의 이익(organizational interest)이 전제되지 않을 수 없게 된다. 따라서 각 축산단체만의 자조금(제1조)처럼 되어 “산업의 자조금”이어야 하는 원칙에 어긋나 그 문제점이

현재 실상 그대로 나타나고 있다. 산업은 하나인데 두 축산단체가 각각의 이익을 추구하려 하면서 하나의 목적을 향하여 공생공조를 과시하는 격이라 할 수 있다.

그렇다고 어느 한 단체만을 지정하여 설치케 하는 것도 안될 일이다. 자조금법의 상당부분이 정부주도적인 경우라면 아예 발의 단체(initiating organization)를 정부가 지정하던가 정부가 직접 발의 역할을 할 수도 있다. 하지만 우리의 현행법은 정부의 지도감독과 공적자금의 지원이 규정되어 있어 적어도 법인격을 가진 단체를 상대하지 않을 수 없는 제정 당시의 배려가 불가피했고, 공동설치의 규정도 이런 맥락에서 파악해야 할 것이다.

이상에서 엿볼 수 있듯이 축산단체의 공동설치는 분명히 문제가 있으나 발의단체의 대안도 당장 쉽지 않은 과제이므로 우선 공동설치는 현행대로 그냥 두고 설치이후의 과정을 적절하게 개선하는 것이 좋을 것 같다.

㊤ 대의원회와 대의원 변경

대의원회(delegate body)는 농민의 직접투표에 의하여 선출된 대의원으로 구성된 산업대표 최고의 의결기관이어야 한다. 따라서 축산단체가 대의원선거관리만 하고 대의원회(제9조)의 운영 등에 관한 규정은 시행령 또는 시행규칙(orders and regulations)으로 제정하여 자조금사업 전반에 관한 중요한 의사를 결정케 하는 것이 타당하다. 그런데 현행법은 축산단체의 자문기구처럼 규정하고 있다. 앞서 언급한 축산단체의 구조적 갈등을 없애기 위해서도 대의원 대표인 관리위원(제16조)을 대의원회에서 직접 선출하는 방안 등 여러기능을 강화하도록 검토되어야 할 것이다.

또 대의원 변경의 요구조항(제8조)은 주로 자조금사업에 기본적인 문제가 발생할 경우에 대비한 농민의 찬반 투표 규정이라 할 수 있는 바, 이는 제도 자체의 폐기결정에 해당하는 사항이므로 편의상 대표기구인 대의원회로 하여금 이 기능을 대행케 하는 것도 고려해 볼만 하다.

사실에 있어 자조금제도는 산업의 여건변화와 생산자의 결의에 따라 그 개폐(establishment and termination)가 결정되어야 한다. 한국은 아직

자조금사업이 초창기인 관계로 그 사업이 순조로운 진행만을 기대하고 있으나, 앞으로 가격하락이나 운영상의 문제제기가 지속될 경우 제도폐기의 여론도 쉽게 조성될 수 있다는 점을 예상해야 할 것이다.

㉔ 관리위원회

현행법상의 자조금제도는 축산단체의 사업을 위하여 준비위원회→대의원회→관리위원회의 순서와 조직체계에 따라 궁극적으로는 관리위원회와 축산단체가 업무를 주관하도록 규정하고 있어 여러형태의 문제가 제기된다.

관리위원회(operating committee/checkoff board)는 대의원회/이사회에서 결정한 정책을 집행하는 기구여야 한다. 하지만 축산단체가 자조금설치를 공동준비하고 대의원회의 의견과 자문을 받아 관리위원회가 심의, 의결한 바에 따라 자조금을 직접 운용하게 되어있는데, 이럴 바에야 아예 자격있는 하나의 축산단체로 하여금 자조금을 설치, 운용케하는 것이 오히려 효율적일 수도 있다. 이럴 경우 전 축산업자의 동의과정을 거쳐야하는, 자조금원칙을 위반하는 문제가 생긴다. 설령 현행법 체계를 그대로 살린다해도, 다시말하면 자조금설치 절차와 대의원회를 그대로 둔다해도, 관리위원회 기능만큼은 바꾸는 것이 타당하다. 자조금사업 체계의 핵심인 관리위원회 본래역할이 축소되어 위원회는 심의, 의결만하고 축산단체가 실제 운영하도록 되어있기 때문이다. 축산업자 모두가 납부한 자조금은 산업전체의 것이지 특정 축산단체만의 것일 수 없는 것이다.

그래서 이 중대한 문제를 시정하는 방법으로 관리위원회를 별도 법인화하여 축산단체와 마찬가지로의 자격에서 심의, 의결뿐 아니라 운용까지도 전담하는 기구화를 생각해야 한다. 즉 관리위원회를 축산단체와 분리하여 독립된 조직으로 만들어 자조금사업만 운영하게 하는 것이다. 위원장은 위원 가운데에서 뽑아 의사 결정기구의 대표가 되고 경영전문가(CEO)를 채용하여 업무집행을 맡기면 된다. 그러다가 자조금제도의 폐기가 가결되면 관리위원회 조직과 기능도 종료되는 것이다. 이와 관련하여 축산단체와 관리위원회의 차이점을 심각하게 숙고해야 할 필요가 있다. 우리는 어떤 조직을

만들기가 어렵고 폐기하기는 더욱 곤란한 것을 알지만 개방화시대는 그래서 안 된다. 축산단체, 곧 협회와 농협을 보면 대부분이 설립한 지 수십년이 되었어도 그 뒤에 없어진 것을 거의 본 일이 없다. 그러나 자조금(관리위원회)의 경우는 그 목적에 합당할 때까지 운영하고 그렇지 않은 상황이 오면 언제라도 폐지할 수 있는 한정적 제도이다. 모름지기 품목협회는 그 품목의 생산이 지속하는 한 농정을 비롯한 그 산업의 공통관심사를 지속적으로 협의, 대처해야 하고, 농협도 그 품목의 경제, 경영활동을 집단화 할 필요성이 인정되는 한 존속하게 된다. 이러한 둘 사이의 차이에도 불구하고 축산단체가 자조금을 운용한다는 모순은 이제까지 그 실증을 잘 보여주고 있다.

여기 한가지 분명한 사실은, 아무리 관리위원회가 독자성을 갖고 운용한다해도 그 사업집행에 있어서는 기존 축산단체의 사업능력/경험에 따라 상호계약하여 그 생산자 단체로 하여금 실제 수행케 한다는 점이다. 축산단체가 기존 업무를 빼앗기는 것이 아니라 자조금사업의 특성상 “별도의 간판, 별개의 계정” 원칙을 지키면 되는 것이다.

㉔ 지도감독

자조금제도는 농민의 자진행동(self-action) 또는 자진규제(self-control)를 본질로 하나 전 산업의 동의와 규제를 필요로 하는 까닭에 법정사업(legislative activity)으로 체계화하게 된다. 따라서 수행주체는 산업이지만 법집행을 위한 지도감독은 정부의 임무이다. 이런 관점에서는 정부유통정책의 일부를 보완하는 것이 자조금제도이기도 하다. 산업과 정부의 합동사업인 것이다.

현행자조금법은 모든 품목을 포괄하는 단일법으로 되어있고, 정부의 지도감독도 중요한 사항에만 국한하고 있다. 물론 자조금사업이 정상궤도에 진입하면 정부의 역할은 법규의 준수여부를 확인(compliance)하는 정도에 그치고 더 나아가면 산업의 자율(self-regulation)에 대부분 맡길 수도 있다.

그러나 자조금사업 초기에는 다수가 참여하는 산업의 자진활동

(self-imposed activities)에 미숙한 양상을 보일수도 있고, 또 정부가 대응 자금(matching fund)을 지원하므로 정부는 자조금시행 초기의 법집행에 철저를 기하는 것이 바람직하다. 구체적인 행정 가이드라인(administrative guideline)을 만들어 시행할 필요가 있다.

또 정부내에도 자조금 전문가를 확보하여 품목별 자조금 행정을 원만하게 수행해야 한다. 새로운 사업이고 산업의 목소리가 큰 사업이어서 행정하기가 어렵다고 서로 기피하는 현상이 발생해서는 안 된다. 정부의 일반적인 농정패턴을 벗어나 농정의 대상인 산업과 함께 수행하는 농정이란 인식을 확실히해야 할 것이다. 자조금에 대한 정부의 확고한 정책 의지가 필요하다.

(3) 개정방향

현행 법규의 골격은 축산단체(협회 및 농협)가 자조금사업의 주관기구가 되어 자조금설치를 담당하고, 대의원회 구성, 관리위원회 설치에 관여하며 다시 자조금운용을 담당하는 것으로 되어 있어 축산단체의 조직원이 아닌 자조금 부담자(축산업자) 모두를 대표하는 조직 및 운영체계가 결여되어 있다. 그러므로 자조금법은 다음과 같은 두 가지 방향에서 그 개정을 시도해야 할 것이다.

첫째, 현행법 체계를 그대로 두되 목적(제1조)에서 명시하고 있는 “축산단체”를 “축산업자” 또는 “축산업”으로 바꾸고 자조금법 설치(제3조)는 편의상 현행대로 존치하고 대의원회 기능(제9조)을 축산단체 보조성 역할에서 더욱 확대(예 : 관리위원 선출)하여 관리위원회(제14조)가 사업의 심의, 의결, 운용까지를 전담하도록 하는 것이다.

둘째, 현행법은 준거법률(enabling legislation, Act)로써 축산 전 품목에 적용하는 포괄적인 모법으로 하고, 산업마다 그 특성에 알맞은 품목별 행정 명령 및 규정과 지침(Commodity Order and regulation : principles and guidelines)을 별도로 제정, 시행하는 것이다. 이러한 법개정 준비에 있어서

는 이제까지와 같이 주로 축산단체의 의견을 청취하는 정도가 아니라 보다 광범한 연구 및 전문적인 토론과 취합과정을 거쳐야 한다. 축산자조금법 “개정연구 팀 또는 준비위원회” 같은 조직적인 시도도 필요할 것이다.

다. 품목관리위원회의 효율적 운영

앞에서도 언급한 바와 같이 품목별 관리위원회는 가장 중요한 자조금사업의 주체(결정과 집행) 기구이다. 이 위원회 이전의 발의나 대의 기구는 민주적 절차과정의 요식에 불과하다. 바로 이 위원회가 자조금 목적달성을 위하여 제 기능을 발휘할 수 있도록 축산업자와 수납기관을 설득시켜 자조금을 조성하는 것이라 할 수 있다.

그래서 그 구성만 해도 축산업자 대표가 절반이상이고 기타 관련 부문과 정부대표가 참여하도록 규정하고 있다. 이렇게 하여 자조금이 산업의 이익과 일반 공익을 위해 제대로 쓰여질 수 있게 하는 것이다. 뿐만 아니라 사업 수행 결과를 공표하고 객관적인 평가를 받아 자조금 사업의 정당성을 인정 받아야 하는 것이 관리위원회이다.

이러한 관리위원회의 원론적 위상에도 불구하고 현행법은 자조금사용의 심의, 의결과 운용주체가 이중적이고 상이한 대표성의 개재로 말미암아 운영상의 비효율 문제가 제기되고 있다. 자조금의 성격상 이 두 기능은 당연히 하나의 체계 하에서 일사분란하게 위원회(board)가 결정(decision making)하고 집행(execution)해야 하는 것이다. 게다가 우리의 협회와 농협(축산단체)은 그 역사나 조직 특성 및 실세로 보아 서로 협동하는 분위기에서 함께 자조금을 원만하게 운용할 수 있는 형편이 아니다. 그러므로 품목관리위원회의 위원장(chairman)은 집행 책임자(CEO)를 채용하여 축산단체와는 별도로 자조금 전담기구의 기능을 다할 수 있게 해야 한다. 더군다나 정부의 대응자금도 동시에 적절하게 취급해야 하는 공적인 성격으로 보아 이 위원회로 하여금 법인격을 갖게 하는 것도 좋을 것 같다. 우리는 법과 조직의 비탄력 관습 때문에 이런 경우 흔히, 옥상옥(屋上屋)을 우려하기도 하나 자조금제도의 축산업자 결정에 따르는 한정적 기능특성을 알아야 한

다.

라. 기존단체의 기능특화와 상호관계 정립

우리 축산업은 현재 매우 불투명한 미래와 위기감을 잠시도 버릴 수 없는 현실에서 불안해하고 있다. 생산성을 높여 경쟁력을 키운다고 하지만 그것이 어디 쉬운 일이며 밀려들어 오는 외국의 축산물을 어떻게 막을 것인지 참으로 암담한 것이 사실이다. 그 좋은 소값, 돼지값이 언제 어찌될지, 소비자의 국산축산물에 대한 애고(patronage)와 충성심(loyalty)도 언제까지 지속될지 예측하기 어렵다. 이러한 시장상황의 불확실에 대응하기 위한 전 산업(whole industry)의 단합된 노력 없이 산업 내 개별조직(individual organization)의 집단이기주의(organizational egoism)에나 집착한다면 축산업의 앞날은 진정 불투명할 수밖에 없다.

자조금관리위원회의 지금까지 운용을 통하여 품목협회와 농협간의 암암리에 벌리고 있는 이기적 행태가 여기저기서 나타나고 있는 것을 보게 된다. 우리의 속성상 어쩔 수 없는 시대적 문제점이라 하더라도, “축산단체”를 전제로 한 현행 법규상의 문제는 심각하게 논의하여 원칙대로 개정해야 할 과제이다.

어떻든 기존단체(축산단체)의 기능으로 관리위원회 역할을 대체할 수는 없다. 그것을 무리하게 일치시키려 하다보니 기존단체간의 알력이 생기고 사업집행을 심의하는 자문위원회를 별도로 두자는 말까지 나오고 있다. 그런가하면 자조금사업을 어느 협회의 단독사업으로 수행하기 위하여 여러 대안을 제시해 보기도 한다. 제도란 첫 단추(기본)를 잘 못 끼면 이렇게 비효율을 반복하게 한다.

기존단체는 본래의 기능이 다 있다. 특히 협회는 그 품목의 종가(宗家)에 해당한다. 가계를 잘 꾸려가기 위해 정치, 경제, 사회 각 관련 사항을 총괄(inclusive caretaking)하는 것이다. 그래서 농정을 위한 로비를 하고, 협동조합 사업을 강화시키기도 하고, 축산업자의 사회적 지위향상을 도모하게 해야 한다. 그래서 관리위원회를 독자화 시킨다 해도 이들 기존 기능은 그

대로 살려야 한다. 이렇게 상호간에 효율적인 관계정립을 수립해 나가면 자조금사업도 더한 시너지 효과를 기대할 수 있다.

마. 연관부문의 협력증진

자조금사업이 성공하려면 연관부문, 즉, 관련 2,3차 산업, 학술과 연구, 언론, 소비자 등과의 협력체계가 중요하다. 자조금제도란 당사자인 축산업자와 정부의 관리들조차도 제대로 그 본질을 이해하고 추진에 적극적이기 어려운데, 하물며 그 주변의 연관부문이 무관심하게 되는 것은 오히려 당연한 일이다. 그저 대충알고 있는 대로 판단하고 어떤 이슈가 있으면 무조건 반대의 경향으로 나가기가 아주 쉽다. “시기상조”와 “한국여건에 맞지 않는다.”라는 표현이 가장 많이 된다. 사실에 있어, 자조금사업이 잘되면 우선 총수요가 늘고 공급여력이 생기며 소비자 복지에도 기여하는 것이다. 그래서 축산업자를 자조금의 직접 수혜자(direct beneficiary)라 하며, 연관부문은 간접 수혜자(indirect beneficiary)라고 한다. 법까지 제정하여 자조금사업을 권장하는 이유가 바로 여기에 있다.

그런데 연관부문 가운데 자조금과 가장 밀접한 관계에 있는 산업은 바로 생물유통과 도축, 가공산업이다. 자조금은 축산업자의 생산물 판매 첫 시점(first point of sale)에서 공제, 수금하는 것이 원칙이기 때문이다. 축산업의 판매 대전에서 자조금을 차감할 수 있는 위치의 산업이 바로 수금기관으로 지정되어 있다. 생물유통질서와 가공산업이 효율적으로 확립되어 있는 여건에서는 규정에 따라 자조금을 수금, 송금하는 일이 어렵지 않다. 하지만 그렇지 못한 경우에는 취급수수료가 지급된다해도 여러 사정으로 이 서비스 제공이 쉽지 않은 일에 속할 수가 있다. 그동안 수납기관은 우여곡절을 겪으면서 자조금에 대하여 상당한 수준의 이해와 협력을 보여주고 있다. 일부 수납기관의 문제가 되는 것은 산업공동체 의식에서 상호 논의하여 해결해 나갈 일이지 의법처리만 하려는 강압적인 방법은 피해야 한다.

어찌보면 자조금수납을 통하여 유통과 가공부문이 개선, 정비될 수도 있

다. 계란의 경우처럼 자조금 수납기관이 제대로 정립되어 있지 않아 문제인데 이런 기회에 유통기구를 질서있게 확립하는 노력을 하면 자조금수납이 저절로 가능하게 될 수 있다. 이와같이 상호연계 되어있는 부문의 효율제고와 협력증진을 위해서도 자조금사업은 필요하다.

제 V 장

요약 및 제언

요 약

□. 연구의 필요성과 목적

우리나라의 축산자조금제도를 합리적으로 정착시키기 위해서는 현재 추진 중인 축산자조금사업을 종합적으로 분석·평가하고 선진 외국의 자조금제도를 벤치마킹함으로써 한국형 축산자조금제도의 효율적인 개선방안을 강구할 수 있는 체계적인 연구가 필요한 시점이다. 이 같은 필요에 의해 본 연구는 현재 우리나라에서 수행하고 있는 임의 및 의무 축산물 자조금사업을 실증적으로 평가·분석하고 북미주, 유럽, 대양주 등의 축산자조금의 조성 및 운용방법과 성공요인을 조사·분석하여 한국형 축산자조금제도의 합리적인 개선방안을 제시하는 데 목적이 있다.

□. 축산자조금사업의 평가 및 분석

1. 축산자조금의 성격

무한의 경쟁경제체제에서 축산농가가 안정적인 소득을 지속적으로 확보해 나가기 위해서는 소비자로부터 선택받을 수 있는 고품질의 안전한 축산물을 생산하는 것이 축산경영의 필요조건이라면, 고품질의 안전한 축산물의 시장이 지속적으로 확대될 수 있도록 소비촉진활동에 참여하는 일은 축산경영의 충분조건인 것이다. 그러나 이러한 소비촉진활동에 필연적으로 수반되는 것이 비용이며, 이 비용을 축산물의 소비촉진활동을 통해서 이익을 직접적으로 혜택받는 축산농가들이 공동으로 부담하여 조성하는 것이 바로 자조금이다.

2. 자조금제도의 타당성

자조금은 특정 산업(품목)의 단체나 일부 구성원의 힘만으로는 해결할 수 없는 그 산업전체의 문제를 집단활동(collective activities)으로 대처하기 위해 공동으로 비용을 조성하여 운용하는 자발·자율적(voluntary and autonomous)인 자금이다. 따라서 축산물자조금은 해당산업의 공통문제점을 함께 풀어가기 위한 사업 즉, 축산물의 소비홍보, 새로운 축산물제품의 개발과 보급, 소비자 교육과 조사연구 등을 포함한 축산물의 소비촉진활동 사업에만 쓰이는 축산농가의 자구적 자금인 것이다.

3. 자조금 조성방법

자조금을 조성하는 방법은 두 가지로 나누어 생각할 수 있으며, 그 하나는 관련산업 구성원의 결의와 동의를 바탕으로 민주적 절차에 따라 납부제도를 법제화하여 모든 농민이 참여토록 하는 조세성격의 의무자조금제도(mandatory check-off system)이고, 다른 하나는 의무납부의 규정이 없이 구성원들이 자발적으로 납입하여 조성하는 일반사업비 성격의 임의자조금제도(voluntary check-off system)이다.

4. 축산 자조금제도의 도입경위

1980년대 중반부터 자조금제도가 소개되어 도입, 시도한 바, 1990년에는 농발법에 의하여 k조금제도 실시의 법적 근거가 마련되었다. 그러나 임의자조금제도의 한계성을 경험한 축산단체들은 낙농육우협회, 양돈협회, 양계협회, 축협중앙회 등 4개 단체가 주축이 되어 1998년 6월 농림부에 축산물의 의무자조금제도 도입의 법제화를 건의·추진하였고, 그 결과, 2002년 5월에는 축산물에 대한 의무자조금을 실시할 수 있는 법적 근거가 포함되어 있는 “축산물소비촉진등에관한법률”이 제정·공포되기에 이르렀다. 2002년 11월에는 동법 시행령과 시행규칙이 공포됨으로서 이른바 의무자조금제도를 도입할 수 있는 한국적 축산자조금법이 제정된 것이다.

5. 축종별 자조금사업 추진과 평가

가. 낙농(우유)자조금

낙농산업은 1999년부터 임의자조금사업을 수행해 오다가 의무자조금제도가 조속히 도입되어야 한다는 불가피성을 인지하고 2005년 2월 낙농육우

협회의 정기총회시에 의무자조금제도의 도입을 결의하기에 이르렀으며, 2005년 9월 현재 법이 규정하는 바에 따라 농협중앙회와 낙농육우협회는 농림부에 의무자조금추진계획서를 제출하고, 공동추진위원회를 구성하는 등, 의무자조금제도의 도입을 위한 법적·행정적 절차를 탄력적으로 추진하고 있다.

낙농가들이 자발적으로 돈을 모아서 우유·유제품에 대한 소비홍보활동을 전개하는 낙농자조금사업에 대해 소비자들도 적극적으로 지지하고 있으며, 이렇게 실시된 자조금사업은 우유소비확대에 크게 기여한 것도 입증되고 있다.

나. 양돈(돈육)자조금

1992년이래 임의자조금제도를 실시해왔으나 그 성과에 만족치 못한 양돈부문은 축산업계에서 최초로 의무자조금제도를 시도하여, 법이 규정하는 절차에 따라 2004년 4월 1일부터 농가로부터 생산·출하되는 돼지 1두당 400원씩의 자조금을 도축장 등 수납기관을 통해 거출하기 시작하였다.

양돈업의 의무자조금사업과 관련하여 양돈농가 스스로는 그 필요성은 물론 사업추진을 적극적으로 지지·공감하고 있으며, 동 사업을 통해 그들 스스로 크게 혜택을 받고 있는 것으로 평가하고 있다.

2004년 9월부터 12월까지 의무자조금에 의해 실시한 돈육소비촉진활동은 돼지고기의 소비촉진에 크게 기여함으로써 자조금 1원당 14원 정도의 매출 이익, 즉 농가수취가격이 증대된 것으로 평가되었다.

다. 한우(한우육)자조금

한우분야는 임의자조금 과정을 거치지 않고 축산물소비촉진등에관한법률에 의해 의무자조금제도를 직접 도입하였다. 법이 규정하는 절차에 따라 전

국한우협회와 농협중앙회가 공동으로 의무자조금을 설치·추진한바, 2005년 5월 1일부터 한우 1두당 2만원의 의무자조금을 거출하기 시작했다. 한우의 의무자조금사업이 성공적으로 정착되기 위해서는 양돈자조금사업과 마찬가지로 거출기관의 적극적인 협조가 필연적 과제이며, 이를 위한 농가의 적극적인 참여와 지지가 요구된다.

라. 육계(계육)자조금

1992년부터 실시한 임의자조금이 실효성이 적은 것을 경험한 이후, 한국계육협회는 2001년 5월에 농림부로부터 닭고기 생산자단체로 승인받음으로서 축산물소비촉진등에관한법률에 근거한 자조금사업을 추진할 수 있는 자격을 얻게 되었다. 이에 따라 2003년부터는 육계 임의자조금사업에 정부 보조금을 지원받았으며, 법이 규정하는 바에 따라 현재는 농협중앙회, 대한양계협회, 한국계육협회 등 3개 생산자단체가 계육의 의무자조금도입을 위한 절차를 공동으로 추진하고 있다.

마. 산란계(계란)자조금

양계농가들의 자조금사업에 대한 인식부족과 참여율 저조 등으로 인해 임의자조금은 사실상 뿌리를 내리지 못하였으며, 2005년부터 시작된 양돈분야의 의무자조금사업을 계기로 대한 양계협회와 농협 등 산란계 생산자단체와 채란업계의 지도자들이 축산물자조금법에 의한 산란계분야의 의무자조금도입에 관한 논의가 본격적으로 시작되고 있다. 그러나 계란유통의 불투명성으로 인해 자조금의 거출주체에 대한 문제가 현재까지도 정리되지 못함으로써 계란의 의무자조금도입여부는 아직도 표류하고 있다.

□. 외국의 축산자조금 제도

1. 전반

자조금제도는 민주주의와 시장경제의 선진국 농업에서 정부 농업정책의 보완 대책으로 농민의 참여하에 농산물의 수요확대를 위한 소비홍보와 그와 관련된 공동활동자금을 마련하고 소정의 목적에만 사용하는 산업과 정부의 합동 프로그램으로 구미제국에서 출발하여 세계에 널리 활용되고 있다.

이 제도는 크게 미국식(checkoff)과 유럽식(levy)으로 나눌 수 있고, 기본 원칙이나 관행의 보편 기준만이 있을 뿐, 그 제도화나 시행 방법은 국가와 품목에 따라 각양각색이다. 그래서 북미주, 유럽, 대양주의 각 지역별로 몇 개 국가의 상황만을 개략적으로 살펴본다. 그 밖의 나라들(일본, 대만 포함)도 부과금 형태 또는 변형된 방식의 제도를 운영하고 있다.

2. 국가별

1) 미국

(1) 1930년대초 세계경제공황의 여파로 농산물가격지지 정책이 일반화되면서 생산자가 참여하는 자조금제도의 길이 열렸고 그 후 농산물 대부분 품목이 이 제도를 도입, 현재 연방법에 의하여 전국 규모로 실시하고 있는 품목 수가 17개, 주법에 의한 것이 370개에 달하며 전국 자조금 총액은 연간 약

8억불로 집계되고 있다.

(2) 축산물 가운데는 우육(8,790만불), 돈육(5,460만불), 우유(2억4,400만불), 계란(1,880만불)이 활발하게 자조금사업을 실시하고, 계육은 고도의 통합경영 체계에서 상표선전(brand advertising)이 일반화되어 상품일괄촉진(commodity generic promotion)을 전제로 하며, 자조금제도는 없다.

(3) 자조금사업 초기에는 대부분이 임의자조금이다가 무임편승의 문제를 제거하기 위해 이제는 거의가 의무자조금이고, 품목마다 자조금 부과율과 방법이 다르나 대개 판매 금액의 0.5% 미만으로 첫 판매 거점에서 수금한다.

(4) 관계 법률은, 오랫동안 품목별 연방법 또는 주법으로 실시해 오다가 1996년에 기준법인 상품촉진연구정보법(총16장)을 제정하였다.

(5) 미국의 자조금은 수출 농산물에 한하여 정부대응자금(matching fund)을 지원하는 바, WTO 체제에서 마케팅 보오드를 문제시 하듯이 이에 대한 논의와 국내 자조금사업에 대한 이견도 때때로 제기하고 있다.

2) 캐나다

법인체인 농산물 촉진 및 연구기구(Farm Products Promotion Research Agencies)가 주관하는 부과금제도이나 미국의 자조금과 유사하고 위법처벌금은 5천불 이내로 정해져 있다.

3) 영국

1947년에 제정된 산업조직개발법(Industrial Organization and Development Act)에 근거하고 육류와 낙농자조금으로 나뉜다. 부과율도

일반 부과금과 촉진 부과금으로 구분하여 후자는 국내 시장에만 국한한다.

4) 네덜란드

낙농과 원예자조금의 연간 합계가 \$7,500만 정도이고 마케팅 보오드나 생산자 단체가 운영한다. 낙농은 가장 큰 품목으로 낙농위원회(Dutch Dairy Board)가 관장하며 주로 치즈와 버터 소비홍보에 사용하고 일부는 낙농국(Dutch Dairy Bureau)이 수출촉진에도 쓰인다.

5) 독일

1972년의 농산물판매촉진법(Agricultural Sales Promotion Act)에 근거하고 농업마케팅기구(German Control Marketing Agency for Agriculture)가 담당하며 연간 예산 \$1억천만 가운데 1/4은 수출 촉진에 사용하고 육류 및 낙농부분은 70% 가량이다.

6) 덴마크

“농업의 미래를 위한 공통적인 도전”이라는 목표 하에 품목지침(Commodity Guidelines)에 의하여 현재 13개 품목의 부과금제도를 정부가 주관(품목별 예산, 인사는 장관 승인 사항)하고 품목마다 생산, 소비, 노동, 공공연구대표 6-10명의 이사회를 구성, 운영한다.

7) 호주

정부의 부과원칙과 지침(Levy Principles and Levy Guidelines)에 따라

품목마다 실시하고 일반 소비촉진이외에 지역개발, 식품안전증진, 환경편익, 의료발전, 상품개발, 공공재 성과 거양에도 사용한다.

8) 뉴질랜드

1990년의 농산물 부과금법(The commodity levies Act)을 모범으로 하고 그 후에 입법한 품목법에 따라 현재 20개 품목(육류, 우유, 녹용 포함)에서 실시하며 6년에 한번씩 제도의 존폐여부 투표를 하고 있다.

3. 성공사유

이들 농업 선진국의 자조금사업은 정부주도 또는 산업주도의 역사적 과정을 거치다가 산업, 정부 공동사업의 성격으로 바뀌면서 시대상황의 변화에 신축성 있게 관련 모든 부문이 소임에 최선을 다하여 대처함으로써 소기의 목적을 달성하는 것이라 할 수 있다. 최근에 WTO 체제에 따라 정부보조/지원 성격의 정책에 대하여 민감해지면서 산업 주도적인 자조금사업으로 적응, 발전해 나가는 경향이다.

□. 축산자조금제도의 개선방안

1. 자조금제도의 일반적 검토

1) “자조금”이란 용어는 영어의 “checkoff”와 “levy”를 통틀어 농민이 자

구대책으로 법정제도에 의하여 자진부과, 수금하고 정부의 지도감독 하에 품목별로 실시하는 소비촉진, 연구 및 소비자 정보사업 자금을 일컫는 우리 말 표현이다.

2) 자조금제도는 민주주의와 시장경제가 성숙한 선진국에서 정치, 경제, 사회적으로 당해산업과 공공이익을 추구하기 위하여 부담자인 농민의 합의 과정을 거쳐 어떤 원칙(극소액 부담, 판매시점자동공제, 원천징수자지정, 무입편송배제, 부담자에의한관리, 운영의공개, 특정목적에만사용 등)에 따라 수행된다.

3) 한국에는 1980년대의 정치민주화 열기와 1990년대의 시장개방 추세를 겪으면서 농업부문의 민주화와 개방화의 분위기도 조성되어 자조금제도를 도입할 수 있는 기반이 성숙되어 왔다.

4) 그 무렵 축산부문의 품목지도자와 지원기관의 선도자들이 미국의 자조금제도에 관심을 갖고 현지견학, 지속적인 연구와 토의, 농민교육, 공공부문 이해촉구 등을 통하여 자조금제도의 법제화를 추진한 결과 1990년의 농발법(임의참여), 2002년의 축산자조금법(의무참여 포함)이 제정, 시행되기에 이르렀다.

2. 자조금제도의 실상과 개선방안

가. 실상 개요

(1) 현재 축산자조금법에 의하여 양돈과 한우가 의무자조금을 실시하고, 낙농과 육계가 의무자조금을 준비하고 있으며 산란계와 사슴도 그 뒤를 쫓아 추진 중에 있다.

(2) 최근에 자조금에 경험이 있는 농민대표, 대의원, 자조금관리위원, 축산단체 및 수납기관 종사자들을 대상으로 하여 자조금의 본질, 필요성, 현행법, 금후의 과제 등에 관하여 설문조사한 바에 의하면 대체적인 인식이 상당한 수준에서 긍정적이고 당면 문제점도 전반적으로 파악하고 있는 것으로 분석되었다.

(3) 현행 자조금법은 최초로 의무자조금의 길을 트기 위하여 많은 이견을 포용, 절충하느라고 법체계나 내용상에 무리가 없는 것은 아니지만 운영의 실효를 거둘 수 있도록 정부는 금후 실정에 맞게 개정하려는 과정에 있다.

(4) 축산품목들은 자조금제도의 이해, 추진, 상품다양성, 설치, 수납, 운용면에서 제각기 특성을 갖고 있는 바, 현행법으로 모든 상황을 일률 적용하기가 어려우므로 품목 특성을 고려한 합리적 대책이 필요한 것으로 인식되고 있다.

(5) 자조금사업과 연관되어 있는 축산단체, 가공 및 유통단체들은 자조금제도의 직접 또는 간접 수혜자인데도 아직은 사업수행에 있어 적극적인 협력체제에 미흡한 바가 많다.

나. 개선 방안

(1) 현행제도의 위상

자조금제도의 원칙에 입각하여 현행제도가 어떤 입지(위상)에 있는가를 주관적으로 대조, 평가해본 바, 시장경제 체제에서 민주적인 방법으로 제도상의 거의 모든 기본항목(법제화, 대표성, 부담자 관리, 공개운영 등 20개 항목)의 대부분이 원칙에 일치하던가 접근하는 수준에 있다.

(2) 제도개선의 기본틀

현행제도의 골격을 설정하고 그를 기본틀로 하여 개선요목을 선정코자 먼저 제도의 원형과 본질, 제도의 필요성, 제도화 및 사업시행, 분석과 평가에 대한 것을 알아보고 개선요목으로 제도에 대한 올바른 인식, 관련법규의 합리적 개정, 품목관리위원회의 효율적 운영, 기존단체의 기능특화와 상호관계 정립, 연관부문의 협력증진 과제를 선정하였다. 여기서는 큰 틀만 다루었고 구체적인 시행사항은 제외하였다.

(3) 제도에 대한 올바른 이해

이 제도는 외국에서 시행하고 있는 것을 도입하여 우리실정에 적용하고 있는 까닭에 이와 관련된 각 부문, 특히 생산자농민, 정책당국, 관련산업, 지원부문, 자조금운영자의 올바른 이해 측면에서 아직도 부족한 바가 많은 실정이다.

(4) 관련법규의 합리적 개정

축산물소비촉진등에관한법률은 총22조 및 부칙2조와 그 시행령 및 시행규칙으로 구성되어 있으며 그 가운데 관심이 집중되고 있는 핵심사항은 다음과 같다.

① 공동설치

본 법은 제1조(목적)에서 축산단체(협회 및 농협중앙회)의 자조금사업으로 전제하고 있어 그로인한 단체간의 공동사업 성격 때문에 자조금 설치과

정에서부터 개별단체의 기득권적, 또는 단체 이기적성향이 노정되고 그 이후단계의 대의원회, 관리위원회 구성과 공동 자조금 운용상의 상치가능성을 내포하고 있으므로 “축산업의 자조금”이 아닌 “축산단체의 자조금”이 될 우려가 있다.

② 대의원회와 대의원 변경

대의원회(9조)는 산업대표 최고 의결기관이기 보다는 오히려 축산단체의 자문 또는 보조기능의 성격이고 대의원 변경의 요구조항(8조)도 자조금의 민주화 성향을 무리하게 호도한바가 없지 않다.

③ 관리위원회

자조금제도의 민주적 결의와 사업수행의 백미라 할 수 있는 관리위원회는 사업의 심의, 의결뿐 아니라 집행까지도 전담하여 일괄 수행하는 체계이어야 하는데도, 목적(1조)에서부터 기존 생산자 조직인 축산단체를 의식(전제)한 까닭에 축산단체가 운용(집행)하는 것으로 되어 있어 “산업의 자조금”이 아니라 개별 이익집단인 “축산단체의 자조금”으로 전락 할 소지가 있다.

④ 지도감독

산업과 정부의 공동프로젝트인 법정제도가 바로 자조금사업이라는 점을 상기하여 법집행자이면서 자금도 대응지원하는 정부는 이 제도 법제화와 시행의 주요사항을 지도감시할 권리와 의무가 있으므로 관련 명령과 규정 (orders and regulations), 그리고 각종 지침(guidelines)을 만들어야 하는 바 아직은 제도 초기라서 미흡한 데가 있다.

(5) 품목관리위원회의 합리적 운영

관리위원회(operating committee)는 집행부(executives)를 구성하여 전문경영인(CEO)을 채용, 위원회 결정사항을 수행케하고 직접 또는 계약에 의한 업무수행(기존 축산단체와의 계약 포함)에 최대의 효율을 높여야 하는데 이제까지는 그렇지 못하다.

(6) 기존단체의 기능특화와 상호관계 정립

축산단체는 본연한 기능, 예를 들면 협회는 주로 농정활동, 농협은 주로 경제활동을 전담 수행하면서 각 단체의 공동과제인 자조금운영과도 상호협력하여 산업전체의 시너지 효과를 실현할 수 있게 하는 것이 바람직하다.

(7) 연관부문의 협력증진

자조금의 간접 수혜자인 관련 2,3차 산업 및 지원기관인 학술, 연구, 소비자, 언론 부문과도 자조금에 대한 이해증진과 협력체계를 강화하여 자조금 사업의 성과 거양에 대처할 필요가 있다.

제 언

1. 현행축산자조금법 개정과 관련된 기본사항

- 1) 제1조(목적)의 『이 법은 “축산단체의 건전한 자조활동을 통하여.....”』의 “축산단체”를 “축산업자”로 변경.

이유 : 1. 품목별 자조금은 그 “품목산업” 전체의 축산업자 자조금이 아닌 산업내의 특정조직인 축산단체(협회와 농협중앙회)만의 자조금이 아님.

2. “목적”에서부터 특정단체를 지정했기 때문에 집단이기에 의한 단체간 이해상충으로 원활한 자조금운영이 곤란할 수 있음.

3. 축산업자/생산자로 바꾸면 전산업을 포용하는 자조금이 됨.

※ 그러나 자조금 설치(제3조)와 대의원 선거(제7조)의 편의상 대의원 회구성(제9조)까지의 절차는 현행대로 축산단체가 주관하게 하는 것이 무난함.

2) 제9조(대의원회)의 기능강화

이유 : 1. 대의원회는 제1조(목적)를 변경(축산단체 →축산업자)한대로 축

산업자 대표의 최고 회의여야 하는데 현행법은 오히려 축산단체의 자문/보조 성격으로 격하되어 있는 경향임.

2. 따라서 대의원회 기능을 아래와 같이 강화시켜 명실상부한 축산업자 대표의 의결기구로 만들.

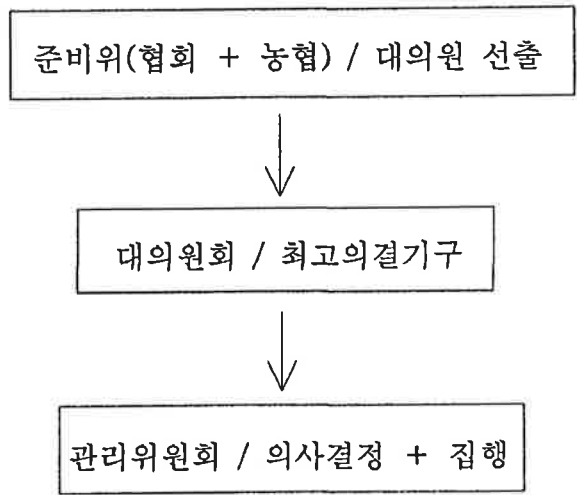
- ① 의무자조금 및 거출비율 결정
- ② 결산 및 계획의 승인
- ③ 관리위원 선출
- ④ 사업계속 여부 투표
- ⑤ 기타 중요한 사항

3) 제14조(자조금의 운용)의 내용변경 : 관리위원회가 심의, 의결하고 운용까지 전담하는 독립기구화, 필요에 따라 법인화.

이유 : 1. 자조금은 대의원회가 산업전체의 의사결정 기구이고 그 결정 사항을 운용하는 것은, 대의원회가 선출한 축산업자 대표와 기타 공공성 위원으로 구성된 관리위원회가 담당하는 것이 자조금 원칙에 일치하고 능률적임.

2. 현행과 같이 축산단체를 통하여(제1조) 축산단체가 자조금을 설치하고(제3조) 대의원회의 형식적 절차를 거쳐 다시 축산단체가 운용하면(제14조) 여러면에서, 특히 산업의 대표성, 축산단체의 기득권 및 이기성, 제도의 계속성, 효율의 저하 등 많은 문제가 발생할 수 있음.

제3조(설치) 및 위 2), 3)의 과정을 그림으로 표시하면 다음과 같이 됨.



4) 제18조(지도, 감독)의 기능 강화

이유 : 1. 의법 자조금은 농민발의, 참여를 전제로 하나 그 관리행정은 정부 책임임.

2. 따라서 정부는 자조금 목적을 달성하는데 확실한 소신을 갖고 필요한 제규정(orders and regulations), 원칙과 지침 (principles and guidelines)을 만들어 법규준수(compliance)에 대하여 지도, 감독해야 함.

3. 정부대응자금의 지원에 대한 관리(supervise)책임도 있음.

5) 법규 전반 고려사항

현행법은 축산자조금의 모범형식으로 재구성하고, 품목마다 그 특성에 맞게 하위법규로 제정하여 신축성 있는 시행을 검토 - 품목에 따라 수입농산물 포함여부도 고려.

2. 자조금관련 부문에 대한 지속적인 교육강화

1) 자조금제도는 협동조합처럼 다수 농민 상대이고 관련부문이 많아 처음에서 끝까지 이해증진과 공감대 형성을 위한 교육이 필요함.

2) 특히 농민, 대의원, 관리위원, 공직자, 소비자 등과 농업관련 2,3차 산업 및 학계, 연구계, 언론계 인사들이 자조금에 관하여 올바르게 알게해야 함.

※ 상식적/어휘적으로 해석하여 자조금은 “스스로 돕는 자금”이라는 전제하에 수년전에 일본 수출 농산물 관련 지방정부, 농협, 무역상, 생산자들이 기금을 만들어 “자조금사업”이란 명목으로 생산과 유통개선, 수출촉진, 수급조정, 가격지지, 소득보장 등에 사용하기로 했다는 보도도 있었음. - 자조금본질에 대한 이해부족.

3. 품목내 기존 단체간의 기능정립과 상호체계 구축

1) 자조금은 해당산업전체의 프로그램인데도 기존단체(축산단체)가 각기 기득권적 집단 이기행태에서 자조금의 본질을 왜곡하는 경향이 있음.

2) 예를 들어 품목협회는 그 산업의 정치, 사회조직으로 산업의 장단기 발전대책을 강구하고 농정활동, 전국대회, 전람회, 친목도모 등 회원의 공통과제를 공동으로 풀어가고, 협동조합은 경제조직으로 해당산업의 농장/생산 - 공장/가공 - 시장/유통의 삼장통합(三場統合)에 의한 경영효율화를 획책하

는 것이 기본 기능임.

3) 그러므로 이 두 조직은 본연의 기능에 충실하면서 자조금(관리위)을 통하여 그 구성원 농민을 위한 산업차원의 협력체계(cooperation between organizations for the industry)를 구축해야 함.

4. 자조금제도 발전연구의 전문화

1) 자조금제도는 민주주의를 바탕으로 하는 정치성, 사업효율을 중시하는 경제성, 그리고 관련인사/구성원간의 유대가 필요한 사회성을 내포하고 있으므로 금후 풀어가야 할 많은 문제가 계속해서 제기될 것임.

2) 당장 수납금이 모였다하여 소비홍보에만 과용 한다던가, 우리가 낸 자금인 만큼 우리 마음대로 쓴다던가, 심지어는 정부의 간섭없이 우리끼리 운영하자던가 하는 자율만능, 또는 가격하락이나 불만농민, 수납기관의 비협조 등의 난제를 적절하게 대처하지 않으면 자조금제도는 뿌리 채 흔들릴 것임. - 해결대책을 위한 연구필요.

3) 이러한 초창기의 제도확립을 위한 기초연구와 품목사업, 교육프로그램, 평가방법, 외국사례, 법체계연구, 나아가 한국형 자조금제도 개발 연구 등 전문적 연구의 필요성 인식과 이에 소요되는 자원조달의 방안강구가 요구됨.

5. 축산자조금단체 협의회 결성, 운영

1) 축산자조금의 품목별 동질성과 이질성, 나아가 경쟁성에 대한 입지를 상호이해하고 의견을 교환하며 공통사항(대정부, 대관련부문간의 관계 등)을 함께 해결함으로써 자조금사업의 장기적 발전을 도모하기 위한 자조금 단체의 협의체가 필요함.

2) 이 협의체는 앞의 제안 1, 2, 3, 4 모두를 포괄하여 축산업 생존대책의 구심체 역할을 수행함.

3) 나아가 축산자조금이 원예사업 자조금발전과 쌀자조금 시도에도 좋은 벤치마킹의 역할을 할 수 있게 함.

참 고 문 헌

국내문헌

- 1) 김관수 외. 2004. 낙농자조금사업에 대한 성과분석. 낙농자조금관리위원회.
- 2) 김달중. 1993. 축산업 자조금사업의 추진상황. 한국농업자조금연구회.
- 3) 김정주. 2000. 선진국축산자조금사업과 한국자조금제도의 정착방안. 한국농업자조금회.
- 4) 노영한. 1993. 양돈자조금사업의 현황과 과제. 한국농업자조금연구회.
- 5) 박영인. 1969. 마아케팅보오드. 삼성문화사.
- 6) 박영인. 1984. 축산부문의 자조금제도 구상. 축산단체장회의자료.
- 7) 박영인. 1985. 양계산업의 자조금제도. 월간양계
- 8) 박영인. 1985. 양돈산업의 자조금제도. 대한양돈협회임직원연수회.
- 9) 박영인. 1985. 자조금제도의 국내도입여건. 현대양계
- 10) 박영인. 1986. 양계산업의 자조금제도. 축산신문
- 11) 박영인. 1987. 축산발전의 농민주도화를 위한 자조금제도. 월간양돈.
- 12) 박영인. 1988. 자조금제도에 의한 양돈산업 발전. 월간양돈.
- 13) 박영인. 1988. 축산민주화와 자조금. 현대양돈.
- 14) 박영인. 1989. 낙농안정발전을 위한 자조금제도의 조속실시. 월간낙농육우.
- 15) 박영인. 1989. 말많은 자조금제도. 종합축산.
- 16) 박영인. 1990. 자조금제도의 허와실. 농수축산신문.
- 17) 박영인. 1992. 자조금제도의 일반적 고찰. 한국농업정책학회.
- 18) 박영인. 1992. 자조금의 정치경제적 의미. 한국농업자조금연구회.
- 19) 박영인. 1993. 농업부문의 민주화와 자조금제도. 한국농업자조금연구회.
- 20) 박영인. 1993. 자조금제도의 본질과 운영. 축산단체장회의자료.
- 21) 박영인. 1994. 한국농업의 경제통합. 흥익재.
- 22) 박영인. 1997. 자조금제도의 정착. 월간양돈.
- 23) 박영인. 1999. 낙농자조금사업 촉구. 농수축산신문.
- 24) 박영인. 2000. 자조금제도의 도입과 발전. 한국농업자조금연구회.
- 25) 박영인. 2000. 의무자조금 법제화. 농수축산신문.
- 26) 박영인. 2000. 무임승차 없는 자조금제도. 농수축산신문.
- 27) 박영인. 2001. 자조금제도의 조속한 정착과제. 한국농업자조금연구회.
- 28) 박영인. 2001. 자조금은 농업민주화의 촉진제. 농수축산신문.
- 29) 박영인. 2002. 자조금제도의 기본원칙. 축산자조금입법추진위원회, 축산신문.

- 30) 박영인. 2004. 의무자조금사업의 역사적의미. 한국농업자조금연구회.
- 31) 박영인. 2004. 자조금20년. 흥익재.
- 32) 박영인. 2005. 양계자조금 활성화와 발전방향. 현대양계.
- 33) 박영인. 2005. 자조금사업15년 1990-2005. 한국자조금연구원.
- 34) 박영인 외. 1986. 자조금제도. 대한양계협회, 대한양돈협회, 한국낙농육우협회, 미국사료곡물협회.
- 35) 박종수. 1987. 우유의 소비행위에 관한 연구. 식품유통연구, 제4권 1호, 한국식품유통학회
- 36) 박종수. 1988. 낙농자조금제도의 추진방향에 관한 조사연구. 식품유통연구, 제15권 호. 한국식품유통학회.
- 37) 박종수. 1990. 우유의 상표광고에 대한 매출량 반응 및 공동광고에 대한 검토. 식품유통연구 제7권 1호. 한국식품유통학회.
- 38) 박종수. 1992. 한국낙농부문의 자조금제도 구상. 한국농업자조금연구회.
- 39) 박종수. 1993. 낙농자조금제도의 추진방향. 한국농업자조금연구회.
- 40) 박종수. 1999. 2000년대 우유 및 유제품의 수급전망. 한국낙농학회.
- 41) 박종수. 2000. 축산자조금제도의 필요성과 추진방향. 한국농업자조금연구회.
- 42) 박종수. 2002. 축산자조금제도의 필요성과 추진방향. 축산자조금입법추진위원회, 축산신문.
- 43) 박종수. 2002. 돈육의 소비행태와 소비촉진광고에 대한 소비자 태도조사. 농업경영·정책연구, 제29권 2호, 한국축산경영학회.
- 44) 박종수 외. 1989. 음용우유에 대한 소비자의 태도. 식품유통연구, 제6권 1호, 한국식품유통학회.
- 45) 박종수 외. 1989. 우유수급예측과 소비자의 우유구매태도. 농업과학연구 제16권1호, 충남대학교 농업과학연구소.
- 46) 박종수 외. 2000. 우유 기초광고에 대한 소비자의 태도 조사분석. 한국식품유통연구, 한국식품유통학회, 제17권 4호.
- 47) 박종수 외. 2000. 1999년도 낙농자조금사업에 대한 성과분석. 한국낙농육우협회.
- 48) 박종수 외. 2001. 2000년도 낙농자조금사업에 대한 성과분석. 한국낙농육우협회.
- 49) 박종수 외. 2002. 2001년도 낙농자조금사업에 대한 성과분석. 한국낙농육우협회.
- 50) 박종수 외. 2003. 2002년도 낙농자조금사업에 대한 성과분석. 한국낙농육우협회.
- 51) 박종수 외. 2005. 2004년도 낙농자조금사업에 대한 성과분석. 한국낙농육우협회.
- 52) 박종수 외. 2005. 2004년도 양돈자조금사업에 대한 성과분석. 양돈자조금관리위원회.
- 53) 박현출. 2001. 농산물생산자단체 자조금조성 및 지원방안. 한국농업자조금연구회, 농수축산신문.
- 54) 안기홍. 2002. 축산자조금입법추진경과 및 법률안. 축산자조금입법추진위원회, 축산신문.

- 55) 이강원 외. 1995. 광고효과의 매체계획-계량적 접근. LG에드.
- 56) 이규성. 1993. 양계자조금 사업현황과 과제. 한국농업자조금연구회.
- 57) 이병오. 2000. 미국 쇠고기자조금운영과 한국에의 시사점. 한국농업자조금연구회.
- 58) 이장상. 1999. 미국의 축산자조금제도 및 국내 낙농자조금제도의 도입방안에 관한연구. 충남대학교 석사학위 논문.
- 59) 정동홍. 2000. 축산자조금사업 추진현황 및 과제. 한국농업자조금연구회.
- 60) 조광호. 1993. 미국축산의 자조금제도. 한국농업자조금연구회.
- 61) 최양오. 1992. 미국농업자조금제도의 원형과 실태. 한국농업자조금연구회.
- 62) 허신행. 1988. 미국농민의 자조금제도. 미국사료곡물협회.
- 63) 허신행 외. 1988. 축산자조금제도에 관한연구. 한국농촌경제연구원.

외국문헌

- 1) Anderson, D.D. 1979. The Politics of Regulation. Harvard University, Cambridge, Mass.
- 2) Armbruster, W.J. and Lenz, J.E. 1992. Commodity Promotion Policy in a Global Economy. Proceedings of a Symposium, Arlington, Virginia Farm Foundation, Oak Brook, IL.
- 3) Armbruster, W.J. and Nichols, J.P. 2002. Commodity Promotion Policy. Mimeo, Farm Foundation.
- 4) Armbruster, W.J. Heuderson, D.R. and Knutson, R.D. 1983. Federal Marketing Programs in Agriculture. The Interstate Printers Publishers, Inc.
- 5) Ball, R.J. and Agarwala. 1969. An Econometric Analysis of the Effects of Generic Advertising on Demand for Tea in the U.K. European J. of Marketion.
- 6) Ball, R.J. and Arrow, J. 1962. Optimal Advertising Policy under Dynamic Conditions. Econometrica, Vol. 29.
- 7) Blaylook, J.R. & Blisard, W.N. 1988. Effect of Advertising on the Demand for Cheese. Technical Bulletin No. 1752, ERS, USDA.
- 8) Blisard, N. Blayney, D. Chandran, R. & Allshouse, J. 1999. Analyses of Generic Dairy Advertising, 1984-97, Technical Bullutin No. 1873, ERS, USDA.
- 9) Bolen, W.H. 1959. Advertising Management. Richard D. Irwin, Homewood, Ill.
- 10) Bolen, W.H. 1984. Advertising. John, N.Y. & sons Inc.

- 11) Bonfield, E.H. 1974. Attitude Social Influence Personal Norm and Intention Interactions as Related to Brand Purchase Behavior. *J. of Marketing Research*, 11(4)
- 12) Brian, G. 1996. *European Agriculture-Policies, Production and Trade*. Routledge, London.
- 13) Chang, H.S. and Kinnucan. H.W. 1992. Measuring Exposure to Advertising - A Look at Gross Rating Points. *Agribusiness*. 8(5).
- 14) Chang, H.S., Green, R. D. & Blaylock, J. 1992. Advertising, product promotion, and market demand. Market demand for dairy products.
- 15) Choi, Y.O. 1991. *Economic Effects of Generic and Branded Advertising on Fresh and Processed Potatoes*. Ohio State University.
- 16) Chung, C. & others. 1998. Determinants of Temporal Variations in Advertising Effectiveness. *NICPRE Research Bulletin*.
- 17) Chung, C. & others. 1999. Measuring Advertising Effectiveness-Expenditure vs. Gross Rating Point. *NICPRE Quarterly*.
- 18) Chung, C. & others. 2000. Determinants of Temporal Variations in Generic Advertising Effectiveness. *Agribusiness-An International Journal*.
- 19) Chung, C. & others. 2001. Decomposing the Extensive and Intensive Effects of Advertising on Fluid Milk and Cheese Demand. *NICPRE Quarterly*.
- 20) Chung, C. & others. 2001. Evaluation of Producer Gains from Commodity Checkoff Programs-Research vs. Promotion. *The Smart Marketing Newsletter*.
- 21) Chung, C. & others. 2002. Identifying the Extensive and Intensive Effects of Generic Advertising on the Household Demand for Fluid Milk and Cheese. *Journal of Agricultural and Resource Economics*.
- 22) Chung, C. & others. 2002. Advertising Evaluation and Cross-Sectional Data Aggregation. *American Journal of Agricultural Economics*.
- 23) Chung, C. & others. 2003. The Impact of Generic Advertising on Household Cheese Purchases. *Canadian Journal of Agricultural Economics*.
- 24) Chung, C. & others. 2003. Distribution of Gains from Commodity Promotion Programs by Producer Size. *Agribusiness-An International Journal*.
- 25) Chung, C. & others. 2004. Modeling Milk Purchasing Behavior with a Panel Data Double-Hurdle Model. *Applied Economics*.
- 26) Chyc, K.M. and Goddard, E.W. 1994. Optimal Investment in Generic Advertising and Research - The Case of the Canadian Supply-Managed

- Egg Market. *Agribusiness*. 10(2).
- 27) Clarke, D.C. 1976. Econometric Measurement of Duration of Advertising Effect on. Sales, *J. Marketing Res.*
 - 28) Clement, W.E, Peter, L. H. & Cleveland P. E. 1965. The effect of different levels of promotional expenditures on sales of fluid milk. ERS, USDA.
 - 29) Department for Environment, Food and Rural Affairs, United Kingdom. 2004. Evaluation Supporting the Quinquennial Review of the Milk Development Council.
 - 30) Dirksen, C.J. & Kroeger, A. 1968. Advertising Principles and Problems. Richard D. Irwin, Homewood, Ill.
 - 31) Doran, H.E. & Quilkey, J.J. 1972. Harmonic Analysis of Seasonal Data. *Amer, J. of Agric. Econ.*
 - 32) Eiler, D.A. 1976. Nutrition Education in Public Elementary Schools in New York and New Jersey. *A.E. Res.* 76-72, Cornell Uni. Oct.
 - 33) Farm Foundation. 1985. Research on Effectiveness of Agricultural Commodity Promotion. Proceedings from Seminar Arlington, Virginia.
 - 34) Foik, I.M. 1982. An econometric analysis of the economics of yogurt advertisement. Cornell University.
 - 35) Forker, O.D. 1990. Advertising and promotion Investment - What is the Right Level? Staff Paper 90-20. Cornell Agricultural Economics Department.
 - 36) Forker, O.D. and Kinnucan, H.W. 1991. Econometric Measurement of Generic Advertising. International Dairy Federation, Brussels, Belgium. viii: 77(9202).
 - 37) Forker, O.D. & Liu, D. 1986. An Empirical Evaluation of Milk and Cheese in New York City. *A.E.Ext*, 86-14, Cornell Uni., NY.
 - 38) Forker, O.D. & Liu, D. 1988. Program Evaluation in Generic Agricultural Commodity Advertising and Promotion. *A.E.Ext* 88-3, Cornell Uni.
 - 39) Forker, O.D. and Nichols, J.P. 1994. Commodity Promotion Programs - Food, Agriculture, and Rural Policy into the Twenty-First Century. Westview Press.
 - 40) Forker, O.D. and Ward, R.W. 1993. Commodity Advertising - The Economics and Measurement of Generic Programs. Lexington Books.
 - 41) Forker, O.D. and Ward, R.W. 1993. Commodity Checkoff Programs - A Self-Help Marketing Tool for the Nation's Farmers? Choices. Fourth Quarter.

- 42) Frank, G.C. 1980. US Agricultural Policy and the Federal and State Commodity Check-off Programs. University of Nebraska.
- 43) Frey, A.W. & Haltermann, J.C. 1970. Advertising. N.Y. the Ronald Press Co
- 44) Goddard, E.W. and McCutcheon, M.L. 1993. Optimal Producer Investment in Generic Advertising - The Case of Fluid Milk in Ontario and Quebec. Canadian Journal of Agricultural Economics, 41(3).
- 45) Goddard, E.W. and Taylor, D.S. 1994. Promotion in the Marketing Mix: What Works, Where and Why. Proceedings from the NEC-63 Conference, Toronto, Ontario, Canada.
- 46) Grant, W. 1997. The Common Agricultural Policy. Macmillan Press Ltd.
- 47) Hall, L.L. & Foik, I.M. 1982. The Effectiveness Generic Versus Brand Advertising for Manufactured Milk Products-The Case of Yogurt. A.E.Ext 82-4, Cornell Uni., NY.
- 48) Harry, M. K. 1995. An Analysis of Generic Dairy Promotion in the United States. National Institute for Commodity Promotion Research & Evaluation, No. 95-01.
- 49) Harry, M. K. & C. Chung 2002. Measuring the Impacts of Generic Fluid Milk and Cheese Advertising - A Time-Varying Parameter Application. National Institute for Commodity Promotion Research & Evaluation, No. 02-03.
- 50) Harry, M. K. & C. Chung 2002. Impact of Generic Milk Advertising on New York State Markets, 1986-2000. National Institute for Commodity Promotion Research & Evaluation, No. 02-01.
- 51) Henderson, P.L. & Brown, S.E. 1961. Effectiveness of a special promotional campaign for frozen concentrated orange juice. ERS, USDA.
- 52) Henry, A. 1983. Consumer Behavior and Marketing Action. Kent Publishing Co., New York.
- 53) Josling, T.E., Langworthy, M. and Pearson, S. 1981. Options for Farm Policy in the European Community. Trade Policy Research Centre.
- 54) Kaiser, H. 2000. How Economists Conduct Economic Evaluation? NICPRE Quarterly Vol.6, No.4, Cornell University.
- 55) Kinnucan, H.W. 1982. Demographic vs. Media Advertising Effects on Milk Demand - The Case of New York Market. A.E.Ext 88-5, Cornell Uni., NY.
- 56) Kinnucan, H.W. 1983. Media Advertising Effects on Milk Demand - The Case

- of Buffalo New York Market. A.E.Ext 83-13, Cornell Uni., NY.
- 57) Kinnucan, H.W. 1985. Evaluating Advertising Effectiveness Using Time Series Data, in Proceedings from Research on Effectiveness of Agricultural Commodity Promotion Seminar.
 - 58) Kinnucan, H.W. 1986. Demographic vs. Media Advertising Effects on Milk Demand - The Case of New York Market. Northeastern J.A. & Resource Econ, Vol, 68.
 - 59) Kinnucan, H.W. 1987. Effect of Canadian Advertising on Milk Demand. Cdn. J. of Agric. Econ, Vol, 35.
 - 60) Kinnucan, H.W. 1992. Commodity Advertising and Promotion. Iowa State University Press.
 - 61) Kinnucan, H.W. and Clary, C.R. 1995. Brand Versus Generic Advertising: A Conceptual Framework with Application to Cheese. Agribusiness, 11(4).
 - 62) Kinnucan, H.W. & Forker, O.D. 1982. Seasonality in the Consumer Response to Milk Advertising. A.E.Ext, 89-29, Cornell Uni., NY.
 - 63) Kinnucan, H.W. & Forker, O.D. 1984. Asymmetry in the Retail Pricing of Major Dairy Products with Implications for US dairy. A.E.Ext, 84-14, Cornell Uni., NY
 - 64) Kinnucan, H.W. & Forker, O. D. 1986. Product Allocation of Milk and Cheese in New York City. A.E.Ext, 86-14, Cornell Uni., NY.
 - 65) Kinnucan, H.W & Forker, O.D. 1986. Seasonality in the Consumer Response to Milk Advertising with Implications for Milk Promotion Policy. Amer. J. of Agric, Econ ,Vol. 68.
 - 66) Kinnucan, H.W., Forker, O.D. Nichols, J.P. and Ward, R.W.1993. Research and Marketing Issues Facing Commodity Promotion Programs. The Food and Agricultural Marketing Consortium(1).
 - 67) Kotler, P. 1988. Marketing Management. N.Y. Prentice Hall International, Inc., Englewood Cliffs.
 - 68) Lehmann, D.R. 1971. Television Show Preference : Application of a Choice Model. J. of Marketing Research, 8(1).
 - 69) Len, Z.J. and Chung, C. 1998. An Economic Analysis of Generic Milk Advertising Impacts on Markets in NY State. Agribusiness-An International Journal.
 - 70) Liu, D. & Forker, O.D. 1980. The Economic Implications of the U.S. Generic Dairy Advertising Program - An Industry Model Approach. A.E.Ext,

- 89-22, Cornell Uni., NY.
- 71) Liu, D. & Forker, O.D. 1988. In Search of Optimal Models for Generic Commodity Promotion. A.E.Ext, 88-5, Cornell Uni., NY.
 - 72) Mandell, M.I. 1974. Advertising. N.Y. Prentice Hall International, Inc., Englewood Cliffs.
 - 73) Marsh, J.S. and Swanney, P.J. 1980. Agriculture and the European Community. George Allen & Unwin Ltd.
 - 74) Masson, A. 1975. The Economic Effects of Marketing Orders. Fed, Trade Comm, Washington, D.C.
 - 75) Meat and Livestock Commission, UK. 2005. Meat and Livestock Commission AnnualReport. Meat and Livestock Commission, UK.
 - 76) Nerlove, M. & Waugh, F. V. 1961. Advertising without supply control :Some implications of study of the advertising of Oranges. J. Farm Econ. Vol. 43.
 - 77) Ockenden, J., Franklin, M. 1995. European Agriculture :Making the CAP Fit the Future. Pinter Publishers, London.
 - 78) Pindick, R.S. & Rubinfeld, D.L. 1991. Econometric Models and Economic Forecasts. McGraw-Hill Book Company.
 - 79) Powers, N., Heifner, R.G. and Blaylock, J.R. 1990. Generic Commodity Advertising and Promoting. Agriculture Information Bulletin, 664(61).
 - 80) Sheth, J.N. 1974. Models of Buyer Behavior - Conceptual, Quantitive, and Empirical. New York, Harper and Row.
 - 81) Sternthal, B. 1982. Consumer Behavior. Prentice-Hall, Inc. New Jersey.
 - 82) Tauer, J.R. & Forker, O.D. 1987. Dairy Promotion in the U.S.A. 1979-1986. The History and Structure of the National Milk and Dairy Product Program with Special Reference to New York. A.E.Ext 87-5, cornell Uni., NY.
 - 83) Termorshuizen, J.G. 1986. Consumer Behavior in Respect of Milk in the Netherlands. European Review of Agricultural Economics, Vol. 13-1.
 - 84) Theil, H. 1971. Principles of Econometrics. N.Y., John wiely and Sons, Inc.
 - 85) Thompson, S.R. 1974. Sales Response to Generic Promotion Efforts and Some Implications of Milk Advertising on Economic Surplus. J. of the Northeastern Agri. Econ, Vol, 32.
 - 86) Thompson, S.R. 1975. An Econometric Analysis of Sales Response to Generic Fluid Milk Advertising in New York State. Cornell Uni.

- 87) Thompson, S.R. 1978. The Response of Milk Advertising and Producer Returns in New York City Market. A.E.Ext 78-8, Cornell Uni., NY.
- 88) Thompson, S.R. 1978. An Analysis of Effectiveness of Generic Fluid Milk Advertising Investment in the New York State. A.E.Ext 78-17. Cornell Uni., NY.
- 89) Thompson, S.R. 1979. Economic Evaluation of Milk Sales to Generic Advertising and Producer Returns in The Rochester, New York Market. A.E.Ext 79-26, Cornell Uni., NY.
- 90) Thompson, S.R. 1979. Economic Evaluation of Milk Advertising. J. of Dairy Science, Vol, 62.
- 91) Thompson, S.R. & Eiler, D.A. 1973. Factors Affecting Fluid Milk Use in Selected New York State Market and the Implications for Generic Promotion Decisions. A.E.Ext 73-16, Cornell Uni., NY.
- 92) Thompson, S.R. & Eiler, D.A. 1974. An Econometric Analysis of the Response of Milk Sales to Advertising in selected New York Markets. A.E.Ext 74-23. Cornell Uni., NY.
- 93) Thompson, S.R. & Eiler, D.A. 1975. Producer Returns from Increased Milk Advertising. Amer. J. of Agric. Econ, Vol. 57.
- 94) Thompson, S.R. & Eiler, D.A. 1977. Determinants of Milk Advertising Effectiveness. Amer. J. of Agri. Econ, Vol, 59.
- 95) United States General Accounting Office. 1994. Federally Authorized Commodity Research and Promotion Programs. House of Representatives (GAO/RCED-94-63).
- 96) USDA. 1979. Recommendations for USDA Policy, Research and Promotion of Agricultural Commodities.
- 97) USDA. 1981. The Federal Milk Marketing Order Program.
- 98) USDA. 1986. Report to Congress on the Dairy Promotion Program.
- 99) USDA. 1997. Report to Congress on the National Dairy Promotion and Research Program and the National Fluid Milk Processor Promotion Program.
- 100) Ward, R.W. 1993. The Beef Checkoff - Measuring Its Economic Impact. Report UF#NCA 93.1. Institute of Food and Agricultural Sciences. Florida, Gainesville, Florida.
- 101) Ward, R.W. and Lambert, C. 1993. Generic Promotion of Beef - Measuring the Impact of the U.S. Beef Checkoff. Journal of Agricultural

- Economics, 44(3).
- 102) Ward, R.W. & Myers, L.H. 1979. Advertising Effectiveness and Coefficient Variation over Time. Agri. Economic Research, Vol, 31.
 - 103) Ward, R.W., Chang, J. & Thompson, S. 1985. Commodity Advertising - Theoretical Issues Relating to Generic and Brand Promotion. Agribusiness, Vol, 1, 2.
 - 104) Waugh, F.V. 1959. Needed Research on the Effectiveness of Farm Products Promotions. J. of Farm Econ, Vol, 41.
 - 105) Zacher, R.V. 1961. Advertising Techniques and Management. Richard D. Irwin, Homewood, Ill.

부 록



한국자조금연구원

축산자조금제도에 대한 인식조사

응답하기 쉬운 단답형 질문입니다. 해당란을 체크해 주십시오.

I. 자조금의 본질

1. 자조금은 자유민주주의와 시장경제 체제에서 농민의 자구적인 대책으로 실시하는 제도이다.

1) 그렇다() 2) 아니다() 3) 모르겠다()

2. 자조금은 목적달성과 효율적인 운영을 위하여 법률로 규정, 시행하는 법정 제도이다.

1) 그렇다() 2) 아니다() 3) 모르겠다()

3. 자조금은 산업(품목)별로, 산업전체가 하나의 독자적인 관리체계(산업내의 기존단체와는 별도)로 운영하는 제도이다.

1) 그렇다() 2) 아니다() 3) 모르겠다()

4. 자조금은 무임편승을 배제하기 위하여 의무참여가 필수적인 제도이다.

1) 그렇다() 2) 아니다() 3) 모르겠다()

5. 자조금은 해당농민의 필요와 투표에 의하여 설치, 운영하고 필요치 않을 때는 농민 의사로 폐기할 수 있는 제도이다.

1) 그렇다() 2) 아니다() 3) 모르겠다()

II. 자조금의 필요성

1. 우리의 현재 여건(민주주의, 시장경제, 농민의식, 정부협력 등)은 자조금을 실시할 수 있는 요건을 갖추고 있다.

1) 그렇다() 2) 아니다() 3) 모르겠다()

2. 우리는 자조금제도를 절대적으로 필요로 한다.

1) 그렇다() 2) 아니다() 3) 모르겠다()

3. 산업의 오랜 노력과 정부의 협력으로 2002년에 축산의무자조금을 법제화한 것은 매우 시기적절한 처사였다.

1) 그렇다() 2) 아니다() 3) 모르겠다()

4. 자조금은 새로운 민주적인 제도라서 정상적인 궤도에 오르기까지 기존단체간의 이견, 산업과 정부와의 관계, 올바른 운영 등 여러 우여곡절을 겪게 될 것이다.

1) 그렇다() 2) 아니다() 3) 모르겠다()

5. 자조금에 대한 이해상충과 그로인한 일시적인 갈등은 자조금 본질과 필요성에 입각하여 합리적으로 해소해 가야 한다.

1) 그렇다() 2) 아니다() 3) 모르겠다()

III. 현행제도 관련사항/축산물소비촉진등에관한법률

1. 자조금설치

1-1 하나의 축산물에 2개 이상의 축산단체가 있는 경우 하나의 단체를 선정하여 설치케 하는 것이 효율적이다.

- 1) 그렇다() 2) 아니다() 3) 모르겠다()

1-2 현행규정대로 공동 설치하는 것이 타당하다.

- 1) 그렇다() 2) 아니다() 3) 모르겠다()

1-3 축산단체의 제의(신청)에 따라, 축산단체, 축산업자, 관련부문 등의 품목 산업대표로 하여금 일괄, 설치케하는 것이 좋을 것 같다.

- 1) 그렇다() 2) 아니다() 3) 모르겠다()

2. 수납기관

2-1 수납기관은 그 자체가 자조금사업의 수혜자(광의의 공동사업체)이므로 수납업무에 적극 협력하는 것이 마땅하다.

- 1) 그렇다() 2) 아니다() 3) 모르겠다()

2-2 자조금사업 초기에는 수납업무의 정착을 위해 법에 의한 강행 조치보다는 상호간에 이해증진, 협력하는 관계형성의 노력이

필요하다.

- 1) 그렇다() 2) 아니다() 3) 모르겠다()

3. 자조금운용

3-1 현행규정대로 자조금관리위원회가 심의, 의결하고 축산단체가 운용하는 것이 무난하다.

- 1) 그렇다() 2) 아니다() 3) 모르겠다()

3-2 2개 이상의 축산단체가 공동운용하는 경우 불협화음의 소지가 있으므로 하나의 축산단체를 선정하여 운영케하는 것이 합리적이다.

- 1) 그렇다() 2) 아니다() 3) 모르겠다()

3-3 관리위원회가 심의, 의결(의사결정)은 물론 운용(사업집행)까지 담당케하여 기존조직(축산단체)과는 무관하게 “하나의 산업(축산물)에 하나의 독립적인 전담기구를 설치, 운영”토록 하는 것이 원칙적으로 합당하다.

- 1) 그렇다() 2) 아니다() 3) 모르겠다()

4. 관리위 구성

4-1 자조금관리위원회는 현재와 같이 자조금 납부자인 축산업자를 주축으로 하여 구성하는 것이 타당하다.

- 1) 그렇다() 2) 아니다() 3) 모르겠다()

4-2 자조금제도는 산업과 정부의 공동프로젝트(정부의 대응자금지원 및 감독)이므로 객관적인 전문가도 포함하여 관리위를 구성하는 것이 타당하다.

- 1) 그렇다() 2) 아니다() 3) 모르겠다()

5. 수입축산물에 대한 자조금 부과

수입축산물에 대하여 자조금을 부과하는 것은 당연하나, 이는 앞으로 검토할 과제이지 당장 실시할 일은 아니다.

- 1) 그렇다() 2) 아니다() 3) 모르겠다()

6. 지도, 감독

정부는 자조금사업수행이 법의 규정을 준수하도록(compliance) 그에 필요한 지도, 감독(각종 승인, 보고사항 등)을 해야 한다.

- 1) 그렇다() 2) 아니다() 3) 모르겠다()

7. 법개정

현행 자조금법의 개정은 서두르지 말고 보다 광범한 의견을 청취, 종합하는 절차를 밟아 추진하는 것이 좋겠다.

- 1) 그렇다() 2) 아니다() 3) 모르겠다()

IV. 자조금 발자취

1. 축산자조금은 지난 20년에 걸쳐 산업 및 관련부문 선도자의 노력과 정부협력의 결과로 오늘 이 수준에 올라왔다고 생각한다.

1) 그렇다() 2) 아니다() 3) 모르겠다()

2. 그동안 “한국농업자조금연구회”는 자조금에 대한 이론의 정비와 소개, 추진독려, 교육 등을 통하여 자조금도입 및 추진과정을 지원해 왔다.

1) 그렇다() 2) 아니다() 3) 모르겠다()

V. 기타

축산자조금 발전과제와 연관된 제언

「

」

이제까지 응답해 주셔서 감사합니다.

연구보고 2005.10
축산자조금사업 평가와 자조금제도 개선

인 쇄 2005. 10.
발 행 2005. 10.
발행인 박영인
발행처 한국자조금연구원
135-010 서울특별시 강남구 논현동 4-18 일신B/D 6층
전화:02-516-6415 팩스:02-548-1484
E-mail:master@checkoff.org
<http://www.checkoff.org>
인쇄처 (주)홍익아트
전화:031-892-5050 팩스:031-211-0532
E-mail:hongikart92@naver.com

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.